

LA DÉTERMINATION DE LA VALEUR VÉNALE

Etude Economique, Juridique et Fiscale

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 17 décembre 1937, à 14 heures

PAR

Lucien DEVIES

Président : M. Edgard ALLIX, Doyen

<i>Suffragants</i> }	MM. OUALID, HAMEL.	} <i>Professeurs</i>
----------------------	-----------------------	----------------------

LIBRAIRIE
DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V^e)

—
1937



Digitized by the Internet Archive
in 2026

La détermination de la valeur vénale

Etude Economique, Juridique et Fiscale

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LA DÉTERMINATION DE LA VALEUR VÉNALE

Etude Economique, Juridique et Fiscale

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 17 décembre 1937, à 14 heures

PAR

Lucien DEVIES

Président : M. Edgard ALLIX, *Doyen*

<i>Suffragants</i> }	MM. OUALID, HAMEL.	}	<i>Professeurs</i>
----------------------	-----------------------	---	--------------------

LIBRAIRIE

DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot, PARIS (V^e)

1937



INTRODUCTION

Des nombreux problèmes que cherche à éclaircir l'économie politique, il n'en ait aucun qui soit plus important que celui de la formation des prix. Décrire et expliquer la formation des prix, c'est la question centrale de l'économie politique.

Dans la vie économique, les différents biens matériels et immatériels revêtent une importance inégale dans les comparaisons qu'on établit entre eux. Lorsqu'ils donnent lieu à un échange, cette importance se concrétise par le prix, qui en donne en quelque sorte la mesure. Préciser le sens et la portée exacts de cette mesure, qui se présente à nous comme un fait, expliquer sa nature et son fondement voilà qui ne pouvait manquer de susciter la curiosité de l'esprit. On ne saurait donc s'étonner que l'histoire nous apprenne que, toute une série de théories aient été forgées pour donner la clé du mystère.

Cette recherche n'a pas seulement un intérêt d'ordre scientifique et n'importe pas exclusivement à la branche de l'économie politique qu'on a si exactement nommée la science économique. Tout au contraire, elle déborde singulièrement ce domaine et offre aussi un intérêt pratique considérable. C'est qu'elle trouve en effet des applications nombreuses dans l'art, c'est-à-dire la politique économique.

Ainsi, par exemple, le législateur se trouve souvent dans l'obligation de se prononcer sur l'importance économique relative des choses. Il lui faut préciser comment on doit l'apprécier, la déterminer, c'est-à-dire, finalement, la mesurer.

Dans notre droit français, le législateur a parfois fait appel, pour cette appréciation, à la *valeur vénale*. C'est l'examen de cette notion et de ses applications positives

qui fait l'objet de notre étude. Cependant, nous devons préciser immédiatement que nous n'avons nullement entendu passer en revue tous les cas dans lesquels le législateur français a utilisé la notion de valeur vénale. Au contraire nous avons limité volontairement notre travail à quelques domaines juridiques bien déterminés, et qui relèvent de la législation fiscale :

1° Les droits d'enregistrement sur les mutations immobilières ;

2° Les droits de transmission sur les valeurs mobilières ;

3° Les droits de succession et de donation sur les valeurs mobilières.

Cette simple énumération permet de comprendre les raisons de notre choix. Les questions que nous avons retenues concernent les mutations de deux catégories capitales de biens, les immeubles, les valeurs mobilières, qui tiennent une place très importante dans la vie économique. C'est à ce titre qu'elles nous ont paru les plus intéressantes.

Ainsi nous serons à même de comparer deux aspects d'une même notion : d'une part, la notion scientifique de valeur vénale, d'autre part la notion tantôt empirique et tantôt théorique qu'ont de la valeur vénale le législateur, le juge, l'homme d'affaires. Nous avons été à même de constater, au cours de notre travail, que ces aspects divers d'une même notion sont fort souvent loin de coïncider et qu'ils vont parfois jusqu'à s'opposer. On ne manquera pas, sans doute, de remarquer que les idées économiques scientifiques modernes, les plus simples et les plus connues, sont très loin d'avoir été assimilées exactement et par le législateur et par le juge.

En une première partie très brève, sorte d'avant-propos, nous chercherons à préciser, de la manière la plus simple, ce qu'est la notion de valeur vénale dans le cadre de la science économique. Nous procéderons ensuite à l'examen des différents domaines juridiques que nous avons choisis.

PREMIÈRE PARTIE

La notion économique de valeur vénale

Nous croyons qu'il ne nous appartient pas de passer en revue les diverses explications, ne serait-ce que les principales, présentées par les économistes au sujet du problème extrêmement complexe, de la formation des prix. Cela nous semble inutile. Nous nous en tiendrons plus simplement aux principes aujourd'hui généralement admis par la science économique. Nous exposerons ici, et tout à fait schématiquement quelques uns de ces principes, dans la mesure où ils intéressent l'étude que nous avons à faire.

CHAPITRE PREMIER

LE PRIX

Identité de la notion de valeur et de la notion de prix

L'économie moderne est déterminée par une opération essentielle, l'échange, qui réalise deux transferts mutuels et volontaires de richesses entre deux propriétaires. On sait, et cela est capital, que dans l'échange on compare l'utilité (au sens économique de cette expression) de deux prestations. Et l'échange a pour effet d'établir un rapport entre les quantités échangées : c'est le prix de l'échange. On voit que l'expression de prix correspond à une chose précise et parfaitement déterminée.

L'expression de valeur est beaucoup plus large, beaucoup plus vague, aussi. On l'emploie dans toutes sortes de domaines de l'activité humaine. C'est une idée qui joue partout, car elle indique une tendance générale de classification, de hiérarchisation. Elle signifie que dans une comparaison, eu égard à un certain critérium, on met une chose au-dessus, au-dessous ou sur le même plan qu'une autre. Il en est ainsi dans le domaine économique.

« Dans le domaine économique, la notion de valeur apparaît quand un homme pour fixer son choix entre plusieurs biens, compare leurs utilités marginales. L'idée de valeur ne suppose pas nécessairement l'existence d'un marché, d'un commerce entre plusieurs individus. La valeur individuelle existe même pour un homme isolé de ses semblables, pour un Robinson dans son île. Ainsi quand un voyageur égaré dans un désert cherche à réduire le poids de sa charge, il abandonne les objets qui ont le moins de valeur pour lui,

étant donné les circonstances... il établit donc par la pensée une échelle de valeur de ces choses » (P. Reboud, *Précis d'économie politique*, p. 37-38). En d'autres termes, il hiérarchise les utilités marginales de ses biens. Cela ne laisse pas cependant d'être fort imprécis. Et chacun peut établir son propre système de préférence, suivant ses goûts, et les nécessités du moment.

Dans les sociétés humaines qui vivent sous le régime de la propriété individuelle et des échanges, ces systèmes de préférence vont se confronter. Cela va se traduire par des rapports d'égalité ou d'inégalité de l'utilité des différents biens. Mais dans ces relations économiques par excellence que sont les échanges, ces comparaisons vont trouver une expression, une mesure parfaitement déterminée : le rapport entre les quantités échangées, c'est-à-dire le prix. Ainsi le prix est la mesure, relative puisque rapport, de la valeur d'échange, son expression positive et déterminée. Ce qui revient à dire que la valeur d'échange ou valeur économique et le prix ne sont qu'une même notion.

Cela est parfaitement reconnu par la science économique moderne. Pour elle le problème de la valeur, en économie politique, c'est le problème de la formation des prix.

Mais il n'en a pas été toujours ainsi. Devant la multiplicité des prix, la complexité du problème de leur formation, et aussi pour des soucis qui n'ont rien de scientifique, certains ont préféré considérer que les prix ne donnent aucune mesure susceptible d'être retenue pour l'utilité des choses, et que c'est ailleurs qu'il faut rechercher l'expression et la mesure de cette utilité. C'était croire que sous une apparence multiple, il existait pour les biens une utilité, une valeur stable, réelle, substantielle. Si de pareilles idées ne jouissent plus aujourd'hui d'aucun crédit auprès des économistes, on peut constater cependant que sous une expression d'ordinaire plus subtile, elles ne persistent pas moins dans des milieux importants.

Dans sa recherche du fondement de la valeur économique, c'est-à-dire des prix, toute l'évolution de la science économique a été de passer d'une conception objective, substantielle de l'utilité des choses à une conception essentielle-

ment subjective. On sait aussi qu'aux théories explicatives unilatérales du mécanisme de la formation des prix a fait suite une théorie plus complexe : la loi de l'offre et de la demande. Bien entendu, nous n'avons pas à l'exposer ici. Mais on ne devra jamais oublier que c'est par rapport à cet ensemble d'idées qui ont subi le contrôle de l'expérience, que nous jugerons si l'on peut accepter ou non les différentes opinions que nous serons amené à rencontrer, dans la pratique économique, au sujet de la valeur et des prix.

La valeur d'échange, le prix, c'est le rapport entre les quantités échangées. Ce rapport s'établit en un certain lieu et à un certain moment. Il s'établit donc dans l'espace, et ceci nous fait rencontrer la notion de marché, et dans le temps.

Si la seconde de ces deux notions ne demande pas d'explication, la première nécessite tout de même ici un bref commentaire.

Prix et marché

Un marché c'est un ensemble de personnes qui sont en étroites relations d'affaires et qui effectuent des tractations relatives à une marchandise quelconque. On sait que sur un marché, il y a tendance vers l'unité de prix des transactions portant à un moment donné, en divers points du marché, sur des marchandises de même qualité. Cette tendance est d'autant plus forte que le marché est plus parfait, c'est-à-dire que les vendeurs et les acheteurs sont mieux instruits des transactions qui s'opèrent, que leur concurrence est plus libre, et la marchandise plus facile à transporter. Il en est ainsi par exemple sur les bourses de valeurs mobilières.

De l'échange qui s'effectue entre deux personnes isolées du reste du monde jusqu'à celui qui se réalise sur le marché le mieux organisé et le plus étendu, il y a une gamme infinie de conditions dans lesquelles s'opèrent les transactions économiques. Dans tous ces cas variés, il n'y a pas de différence de nature dans le mécanisme de la formation des prix, mais une différence de degré, qui ne va pas d'ailleurs sans être importante.

Sur les marchés étendus, les transactions satisfont des besoins impersonnalisés et généraux, des besoins individuels, mais également sociaux, puisque communs à une société tout entière. Dans la gamme immense des stades et des formes de plus en plus perfectionnés de l'échange, qui va de la transaction isolée à la transaction sur un marché organisé et étendu, l'importance de l'individu en tant que tel décroît devant l'importance et la prédominance des facteurs sociaux.

CHAPITRE II

LA VALEUR VÉNALE

Définition de la valeur vénale

Du bref exposé que nous venons de faire, nous retiendrons, comme remarque essentielle, que l'utilité économique des choses se mesure par le prix de l'échange. Il importe que nous voyons dans quelle mesure il est légitime d'évaluer l'utilité économique des biens qui ne sont pas échangés.

Cette question ne présente évidemment d'intérêt que pour les biens qui sont susceptibles d'être échangés et qu'on peut être amené à échanger un jour ou l'autre. On se demande ce qu'on pourrait obtenir d'un objet par un échange. On se demande, par exemple, quelle quantité de monnaie on pourrait recevoir en vendant un immeuble. On cherche à déterminer la valeur vénale de l'immeuble, c'est-à-dire à prévoir le prix qu'il aurait en cas d'échange. *La valeur vénale n'est autre* dans le domaine de la science économique, *que le prix probable.*

On voit tout de suite quelle est la nature de cette valeur. Ce n'est pas quelque chose de mesuré. C'est une appréciation de conjecture, une prévision.

Valeur vénale et échange

La valeur vénale c'est le prix probable. C'est donc une notion qui est liée à la notion de prix. Mais un prix n'est pas quelque chose de vague et de général, mais au contraire un fait précis : c'est la mesure d'un échange et même d'un échange tout à fait déterminé. On ne saurait donc parler de valeur vénale sans la rapporter à un échange supposé.

Un échange, c'est un transfert d'objets déterminés qui s'opère à un certain moment sur un certain marché.

Nous avons indiqué plus haut ce qu'il fallait entendre par *marché*. Pour toutes les marchandises, tous les biens économiques, il n'y a pas forcément de marché. Il y a des biens pour lesquels il n'y a pas de marché. Par contre, il y a de très nombreux biens pour lesquels il existe plusieurs marchés, et qui sont donc susceptibles d'être échangés sur l'un ou l'autre.

Par ailleurs, les marchés sont de caractère assez divers. Ils se différencient, à ce point de vue, non seulement par leur étendue mais aussi par leur organisation.

Si certains sont fort inorganisés, d'autres au contraire sont remarquablement *organisés*. Les exemples les plus connus de ce type de marché sont les bourses de valeurs et les bourses de marchandises. Sur ces marchés s'opèrent un nombre considérable de transactions. Les possibilités de concurrence et de spéculation y sont très grandes. Les biens qui s'y négocient ont pour objet de satisfaire des besoins économiques qui sont partagés par un grand nombre d'hommes. L'organisation et l'ampleur de ces marchés ont pour résultat d'augmenter, dans une large mesure, la stabilité et la continuité des prix. Leur caractéristique, c'est le *cours*, c'est-à-dire une série continue de prix.

Sur les *marchés inorganisés* au contraire, dont les salles de vente, la criée du tribunal, les adjudications par devant notaires nous fournissent des exemples suffisants, il n'existe pas de continuité des opérations. Il n'y a que des transactions isolées, discontinues. On ne saurait constater un cours. C'est à peine si on peut parfois dégager une sorte de moyenne. Sur ces marchés, on assiste à de grandes irrégularités de prix.

Le *moment* de l'échange est une considération d'importance capitale. Car les prix ne sont pas fixes, mais variables. Et on sait que l'étude des variations, des mouvements de prix est une des parties les plus complexes de la science économique. On doit toujours avoir à l'esprit cette idée de la mobilité des prix. Nous ferons ici une remarque, d'ordre secondaire, qui n'est pas sans intérêt pour les questions que nous aurons à étudier. Elle se rapporte à la possibilité

du choix du moment de la vente. Par exemple un propriétaire de valeurs mobilières a l'intention de les vendre. Il va chercher à se rendre compte du moment le plus favorable pour cette opération. D'après les renseignements qu'il peut avoir, d'après l'ensemble de ses connaissances, son sens et son intuition des événements, il va s'efforcer de prévoir les cours probables, pour réaliser au moment où ils seront les plus élevés. Un vendeur qui n'est pas obligé de vendre à un certain moment et qui est donc maître de la date de la transaction, est beaucoup mieux placé pour obtenir un meilleur prix que celui qui est dans l'obligation de procéder à un échange immédiat.

L'échange est un transfert de richesses, c'est-à-dire de biens ou de services économiques. Les caractéristiques qualitatives et quantitatives de ces richesses doivent être précisées, car ce sont des facteurs qui comptent.

Au point de vue de la *nature des biens*, il importe surtout de voir si ce sont des biens fongibles, c'est-à-dire interchangeables, ou des biens non fongibles. Les biens fongibles seuls sont susceptibles d'avoir un cours, puisque ce sont les seuls dont les transactions diverses sont comparables.

D'autre part, ces biens ont une certaine utilité, une certaine *fonction économique*. Un même bien peut avoir plusieurs fonctions. La distinction entre l'or-monnaie et l'or-marchandise n'est que le plus connu d'exemples multiples. A chaque fonction correspond un ou plusieurs marchés. Il y a ainsi une double série possible de marchés pour une même marchandise, si elle a deux fonctions : le ou les marchés pour l'or-monnaie, le ou les marchés pour l'or-marchandise, par exemple. Une usine déterminée a une utilité pour les fabricants qui l'exploitent ou pourraient l'exploiter, pour les fabricants d'une même catégorie, pour les fabricants d'une autre catégorie, pour les non industriels. Ainsi une boulangerie peut être vendue en tant que boulangerie, ou en tant que simple immeuble. On peut ajouter qu'il se pourrait peut-être que cette boulangerie présentât un intérêt spécial pour une personne particulière qui serait disposée à la payer, de ce fait, fort cher. Dans le langage courant, on se sert de l'expression de convenance pour indiquer la

distinction de ces deux dernières fonctions : on parle de *convenance* pour un groupe de personnes ou de convenance pour une seule personne. Par opposition à l'utilité ordinaire et la plus usitée du bien visé. Nous rencontrerons souvent cette notion en matière immobilière.

Les biens sont présentés à l'échange dans une certaine *quantité*. Cette quantité de biens offerts ou demandés joue par rapport au marché et par rapport à la durée de la période de temps dont on dispose pour mettre sur le marché (ou tirer du marché) la quantité désirée. Ainsi, dans une bourse de valeurs, la réalisation brutale d'un gros paquet d'actions pèse sur les cours. Par contre, si l'opération d'achat ou de vente d'un gros paquet se fait sur un temps assez long, la variation des prix est moindre.

Enfin, il convient de ne pas oublier que les biens sont échangés par ceux qui les détiennent, c'est-à-dire par des hommes ou des groupes *d'hommes*. Les mobiles psychologiques, individuels ou sociaux, qui guident les hommes dans les opérations d'échange doivent toujours être envisagés avec beaucoup de soin. Il ne faut pas se contenter de rendre hommage, par une sorte de coup de chapeau, à la base psychologique de toute activité, en disant que ce qui fonde l'utilité c'est le désir humain pour passer au delà et ne plus jamais y revenir. Au contraire on ne doit jamais perdre de vue cette base essentielle et qui domine tout.

Nous venons donc de passer successivement en revue les données des échanges. Et chaque fois que nous aurons à considérer la valeur vénale d'un bien, nous n'aurons garde d'oublier que celle-ci ne saurait s'entendre que par rapport à un échange supposé, et qu'il y a lieu de préciser les données de cet échange supposé. Car on ne saurait prétendre se livrer à une opération de conjecture sans se soucier de ses facteurs essentiels.

DÉUXIÈME PARTIE

Les droits d'enregistrement sur les mutations immobilières

La loi du 22 frimaire an VII, fondement de notre législation sur les droits d'enregistrement, établit, par son article 4, alinéa 3, le principe général qui doit servir de base pour la liquidation des droits : « Le droit proportionnel ... Il est assis sur les valeurs ». Ce principe fait naturellement naître deux questions : quelles sont ces valeurs, comment sont-elles exactement déterminées.

C'est à ces deux questions que répondent pour les mutations immobilières, les articles 15 et 17 de la loi de frimaire.

« *Article 15.* — La valeur de la propriété, de l'usufruit et de la jouissance des immeubles est déterminée, pour la liquidation et le paiement du droit proportionnel, ainsi qu'il suit, savoir :...

« 4^e *Pour les échanges*, par une évaluation qui doit être faite en capital, d'après le revenu annuel multiplié par vingt, sans distraction des charges ; ...

« 6^e *Pour les ventes*, adjudications, cessions, rétrocessions, licitations et tous autres *actes* civils ou judiciaires, *portant translation de propriété ou d'usufruit, à titre onéreux, par le prix exprimé*, en y ajoutant toutes les charges en capital, ou par une estimation d'experts, dans les cas autorisés par la présente.

« 7^e *Pour les transmissions de propriété entre vifs, à titre gratuit, et celles qui s'effectuent par décès*, par l'évaluation qui

sera faite et portée à vingt fois le produit des biens ou les prix des baux courants, sans distraction des charges ».

« Article 17. — Si le *prix énoncé dans un acte translatif de propriété ou d'usufruit de biens immeubles, à titre onéreux, paraît inférieur à leur valeur vénale* à l'époque de l'aliénation par comparaison avec les fonds voisins de même nature, la régie pourra requérir une expertise, pourvu qu'elle en fasse la demande dans l'année à compter du jour de l'enregistrement du contrat ».

Ainsi donc, comme application du principe de l'article 4, la loi de frimaire établit, pour l'assiette de l'impôt sur les mutations immobilières, deux modes d'évaluation, l'un pour les échanges et les mutations à titre gratuit, l'autre pour les mutations à titre onéreux.

Pour les échanges et pour les mutations à titre gratuit, le mode d'évaluation est un système, qu'on a souvent qualifié, avec plus ou moins de justesse, d'automatique : *la capitalisation du revenu*.

Pour les mutations à titre onéreux, le mode d'évaluation est basé sur le prix ou la valeur vénale. C'est à l'étude de ce système que nous allons nous consacrer. Dans la suite de nos développements, nous l'appellerons *le système de la valeur vénale*.

CHAPITRE PREMIER

LE CHAMP D'APPLICATION DU SYSTÈME DE LA VALEUR VÉNALE

Section I

La loi de frimaire

Par ses articles 15 et 17, la loi de frimaire limitait l'application du système de la valeur vénale aux transmissions d'immeubles à titre onéreux. Par la suite, le système de la valeur vénale a trouvé, dans notre législation de l'enregistrement, une place de plus en plus importante.

La loi du 22 frimaire an VII prend soin d'indiquer exactement les mutations auxquelles s'applique le système : mutations de propriété à titre onéreux, mutations d'usufruit à titre onéreux, et, par voie de conséquence, mutations de nue propriété à titre onéreux. De plus, elle énumère les actes par lesquels s'opèrent ces mutations, en terminant toutefois par une formule d'ordre général, qui marque sa volonté de les comprendre tous, quels qu'ils soient.

Par exception, les échanges, au sens juridique du mot, ne sont pas soumis au système de la valeur vénale. Sans doute, parce que la loi de frimaire entendait les traiter comme des libéralités. Mais on doit remarquer que cette conception n'est pas exacte, au point de vue économique. Les opérations juridiques, placées par la loi de frimaire sous le régime de la valeur vénale, ont pour effet de réaliser des échanges, au sens économique du mot. L'échange juridique, s'il a lieu sans soulte, peut être parfois une libéralité, s'il y a disproportion voulue entre les immeubles échangés. Mais, en général, il n'en est pas ainsi, et il réalise plus simplement un

échange économique qui a toutefois la particularité de s'effectuer sans intervention de monnaie, c'est-à-dire un troc.

Section II

Extension du champ d'application entre l'an VII et 1918

Entre l'an VII et 1918, le champ d'application du système de la valeur vénale fut étendu, tant dans le domaine des mutations à titre onéreux, que dans celui des mutations à titre gratuit.

1^o Loi du 28 février 1872, article 1^{er}.

La loi du 8 février 1872, qui a transformé l'ancien droit fixe en droit gradué, édicte dans son article 1^{er} :

« La quotité du droit fixe d'enregistrement auquel sont assujettis par la loi du 22 frimaire an VII et par les lois subséquentes, les actes ci-après, sera déterminé, ainsi qu'il suit, savoir :...

« 2^o *Les actes translatifs de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens immeubles situés en pays étranger ou dans les colonies françaises dans lesquels le droit d'enregistrement n'est pas établi*, par le prix exprimé en y ajoutant toutes les charges en capital ».

Quelle est la portée exacte de ce texte ? La doctrine de l'administration nous est parfaitement exposée par MM. Allix et Lecerclé (*Les Droits d'Enregistrement, Traité théorique et pratique*, t. I, p. 233) : « Le droit devant être calculé sur le prix exprimé, ceci laisserait supposer que restent en dehors de l'application du droit, d'une part, les échanges, et d'autre part, les actes de donations entre vifs, puisque dans ces deux hypothèses, il n'y a pas de prix exprimé dans l'acte. On pourrait donc se demander, puisque la loi de frimaire et les lois subséquentes sont muettes sur ce point, quel est le droit applicable aux mutations entre vifs à titre gratuit des mêmes biens ou encore aux actes d'échange. L'administration considère que l'allusion faite par la loi au prix exprimé, retenu comme base de liquidation des

droits, se réfère simplement à l'hypothèse la plus fréquente, celle de la mutation à titre onéreux de propriété, sous forme de vente, d'usufruit ou de jouissance, mais qu'en réalité, elle n'exclut pas le cas de la donation entre vifs ni celui de l'échange, bien qu'il n'y ait pas en l'espèce de prix exprimé ; elle applique donc à ces actes, sans avoir rencontré d'objections, le droit sur une évaluation en capital des immeubles transmis, qui doit être fournie par les parties ».

2^o *Loi du 28 février 1872, article 7.*

L'article 7 de la loi du 28 février 1872 applique le système de la valeur vénale à un groupe très important de mutations, celles des fonds de commerce et de clientèle :

« Les mutations de propriété à titre onéreux de fonds de commerce ou de clientèle sont soumises à un droit d'enregistrement de 2 francs par 100 francs. Ce droit est perçu sur le prix de vente de l'achalandage, de la cession du droit au bail et des objets mobiliers ou autres, servant à l'exploitation du fonds, à la seule exception des marchandises neuves garnissant le fonds. Ces marchandises ne seront assujetties qu'à un droit de cinquante centimes par cent francs, à condition qu'il sera stipulé pour elles un prix particulier et qu'elles seront désignées et estimées, article par article, dans le contrat ou dans la déclaration ».

Cette loi vise également les échanges, car le droit de vente est perçu sur les échanges des fonds de commerce (A. Wahl, *Traité de droit fiscal*, t. II, p. 432).

Par contre, il a été jugé qu'elle n'était pas applicable aux transmissions de fonds de commerce s'opérant à titre gratuit (Cass., Ch. civ., 2 août 1886, *J.E.*, 22711).

3^o *Loi du 25 février 1901, article 11.*

L'alinéa dernier de l'article 11 de la loi du 25 février 1901 a étendu le régime des mutations à titre onéreux des fonds de commerce ou de clientèle, aux mutations par décès de ces fonds :

« Les dispositions des deux derniers paragraphes de l'article 8 de la loi du 28 février 1872 sont applicables aux déclarations comprenant des fonds de commerce ou de clientèle dépendant de la succession ».

C'est ce qui a été jugé par la Cour de cassation (Ch. civ., 21 février 1912, *J.E.*, 28570).

L'avant-dernier paragraphe de l'article 8 de la loi du 28 février 1872 était en effet ainsi rédigé :

« L'insuffisance du prix de vente des fonds de commerce ou de clientèles peut également être constatée par expertise dans les trois mois de l'enregistrement de l'acte ou de la déclaration de la mutation ».

4^o *Loi du 25 février 1901, article 12.*

L'article 12 de la loi du 25 février 1901 soumet au régime des mutations immobilières à titre onéreux, les mutations à titre gratuit des *immeubles dont la destination actuelle n'est pas de procurer un revenu* :

« Les droits de mutation à *titre gratuit entre vifs et par décès* seront liquidés sur la valeur vénale en ce qui concerne les immeubles dont la destination actuelle n'est pas de procurer un revenu. Les insuffisances d'évaluation seront constatées par voie d'expertise, s'il y a lieu, et réprimée selon les règles actuellement en vigueur ».

5^o *Loi du 25 juin 1902, article 14.*

L'article 14 de la loi du 25 juin 1902 dispose :

« L'acte constitutif de l'*emphytéose* n'est assujéti qu'aux droits d'enregistrement et de transcription établis pour les baux à ferme ou à loyer d'une durée limitée.

« Les *mutations* de toute nature ayant pour objet, soit le *droit du preneur*, soit le *droit du bailleur*, sont soumises aux dispositions de la loi du 22 frimaire an VII et des lois subséquentes concernant les transmissions d'immeubles. Le droit est liquidé sur la *valeur vénale* déterminée par une déclaration estimative des parties ».

6^o *Loi du 15 juillet 1914, article 26.*

L'article 26 de la loi du 15 juillet 1914 fait une large brèche dans le régime jusqu'alors en vigueur pour les mutations immobilières par décès, en introduisant un mode nouveau de liquidation :

« Lorsque avant l'expiration des délais fixés pour les déclarations prévues par l'article 24 de la loi du 22 frimaire an VII, ou dans les six mois qui suivront l'expiration de ces délais, les immeubles de la succession auront été vendus par *adjudication publique* soit devant notaire commis, soit à la barre du tribunal, les étrangers admis, avec la publicité

prescrite par le Code de procédure civile, le prix de l'adjudication, augmenté des charges, sera pris comme base pour la perception des droits de mutation par décès, à condition que la consistance des immeubles n'ait pas subi, dans l'intervalle, de transformation susceptible d'en modifier la valeur ... ».

En groupant ces différents textes on voit qu'avant 1918 le système de la valeur vénale était appliqué aux mutations immobilières à titre onéreux, d'une façon générale, et, particulièrement à quelques autres mutations à titre onéreux ou à titre gratuit. Par contre, ce n'était que d'une manière exceptionnelle et assez limitée qu'il avait été introduit en matière de successions, donations, échanges de propriétés immobilières. Par là, on comprendra toute la portée de la réforme de 1918.

Section III

Loi du 27 mai 1918

La loi du 27 mai 1918 a pour effet de généraliser le champ d'application du système de la valeur vénale en le substituant au régime du revenu capitalisé, pour les mutations immobilières à titre gratuit (donations, successions) et les échanges.

Son article 1^{er}, fixe sa portée :

« Pour la liquidation et le paiement des droits sur les *mutations à titre gratuit entre vifs et par décès et sur les échanges, les immeubles*, quelle que soit leur nature, *sont estimés d'après leur valeur vénale réelle à la date de la transmission*, d'après la déclaration estimative des parties ».

Ainsi, et désormais, tous les immeubles, sans aucune exception (urbains ou ruraux, bâtis ou non, loués ou non, destinés à procurer un revenu ou non) sont soumis au système de la valeur vénale.

C'était l'aboutissement d'une longue campagne parlementaire. Depuis 1890, en effet, de nombreux projets de loi avaient été présentés. Ils avaient tous pour but de substituer au régime du revenu capitalisé, le système de la valeur

vénale. Il convient de remarquer que c'est pour tenir compte, finalement, des réclamations formulées par les contribuables, qu'est intervenue la loi de 1918. On aura à examiner les critiques adressées au système du revenu capitalisé, lorsqu'il importera d'apprécier le système de la valeur vénale en lui-même, et par rapport au système du revenu capitalisé qu'il vint remplacer.

Section IV

Nouvelle extension du champ d'application

Après 1918, le système de la valeur vénale a reçu trois extensions, d'importance plutôt secondaire :

1° L'article 28 de la loi du 22 mars 1924, vint l'appliquer aux mutations à titre onéreux de propriété ou d'usufruit soit totales, soit partielles, de navires et bateaux de toute nature servant à la navigation maritime ou à la navigation intérieure, dont la jauge nette est supérieure à 100 tonnes.

2° Les articles 34 et 36 de la loi du 13 juillet 1925 y soumettent les cessions de droit à un bail et les cessions de bénéfice à une promesse de bail, portant sur tout ou partie d'un immeuble. Ils visent d'ailleurs exclusivement les cessions de droit au bail qui ne se rattachent pas à une mutation de fonds de commerce (Exposé des motifs du projet, annexe N° 441 du procès-verbal de la deuxième séance de la Chambre du 1^{er} août 1924, p. 61 ; déclaration du commissaire du gouvernement à la Chambre, 3^e séance du 21 février 1925, *J.O.*, débats, p. 1136. — Instruction N° 3860 du 15 juillet 1925).

3° Le texte absolument général de l'article 57 de la loi du 13 juillet 1925 qui précise le champ d'application du système (voir ce texte p. 55) a pour résultat de l'étendre aux mutations par décès et à titre gratuit de navires et bateaux, et aux donations de fonds de commerce.

Par contre, en sens contraire, le champ d'application a été réduit par l'article 3 de la loi du 10 août 1929 :

« L'enregistrement de tout acte de vente ou mutation de propriété ou d'usufruit de navire n'est passible que du droit fixe de 22 fr. 50.

« Les articles 28 de la loi du 22 mars 1924, 43 de la loi du 13 juillet 1925 et 10 de la loi du 9 avril 1926 sont abrogés en ce qu'ils ont de contraire à la présente disposition ».

Cet article fait cesser la perception du droit proportionnel qui était exigible sur les mutations à titre onéreux de propriété ou d'usufruit de navires dont la jauge est supérieure à 100 tonnes. Les transmissions qui sont visées par la loi nouvelle sont exclusivement celles qui s'opèrent à titre onéreux et qui ont pour objet des bâtiments affectés à la navigation maritime. En conséquence, les mutations par donation ou succession restent soumises à l'ancien régime, de même que toutes les mutations concernant la navigation intérieure (Instruction N° 4044 du 12 décembre 1929).

Section V

Champ d'application actuel

En groupant les dispositions législatives que nous venons de passer succinctement en revue, on voit que le champ d'application du système de la valeur vénale s'étend actuellement à toutes les mutations immobilières, et, de plus, à d'assez nombreuses mutations assimilées. Il ne nous semble pas inutile de préciser, en résumé, les différents éléments de ce domaine :

1° Echanges et transmissions (de propriété, d'usufruit, de nue propriété) à titre onéreux, à titre gratuit entre vifs et par décès d'immeubles de toute nature ;

2° Actes translatifs de propriété, d'usufruit ou de jouissance de biens immeubles situés en pays étranger ou dans les colonies françaises dans lesquels le droit d'enregistrement n'est pas établi.

3° Mutations de toute nature ayant pour objet soit le droit du bailleur soit le droit du preneur, en matière de bail emphytéotique ;

4° Mutations à titre onéreux, à titre gratuit entre vifs ou par décès des fonds de commerce ou de clientèle ;

5° Cessions de droit à un bail et cessions de bénéfice d'une promesse de bail, portant sur tout ou partie d'un immeuble,

et ne faisant pas partie d'un fonds de commerce ou de clientèle ;

6° Mutations à titre gratuit, entre vifs ou par décès, de propriété ou d'usufruit de navires (navigation maritime) dont la jauge nette est supérieure à 100 tonnes.

7° Mutations à titre onéreux et à titre gratuit entre vifs ou par décès, de propriété ou d'usufruit de bateaux (navigation intérieure) dont la jauge nette est supérieure à 100 tonnes.

CHAPITRE II

LA NOTION FISCALE DE VALEUR VÉNALE

Si on procède à une lecture attentive des différents textes relatifs au système de la valeur vénale, on ne peut manquer de constater que si la rédaction de ces textes n'est pas identique quant aux termes employés ils n'en établissent pas moins un système unitaire. Ses caractéristiques sont définies par l'article 15-6° et l'article 17 de la loi de frimaire. Nous établirons donc, tout d'abord, les caractéristiques du système de la valeur vénale, telles qu'elles résultent de la loi de frimaire, puis de la loi de 1918. Nous verrons ensuite le sens donné à ces textes, par la jurisprudence, et aussi par la doctrine.

Section I

Dispositions législatives

I. Loi du 22 frimaire an VII

Il convient de relire avec la plus grande attention les deux textes fondamentaux de la loi de frimaire :

« *Article 15-6°.* — Pour les ventes, adjudications, cessions, rétrocessions, licitations et tous autres actes civils ou judiciaires portant translation de propriété ou d'usufruit à titre onéreux, par *le prix exprimé*, en y ajoutant toutes les charges en capital, ou par une *estimation d'experts* dans les cas autorisés par la présente.

« *Article 17.* — Si le prix énoncé dans un acte translatif de propriété ou d'usufruit de biens immeubles à titre onéreux, paraît inférieur à leur valeur vénale à l'époque de l'aliénation par comparaison avec les fonds voisins de même nature, la régie pourra requérir une expertise ... ».

Il en résulte, au premier abord, et d'une façon large que :

- 1° dans certains cas, l'impôt est liquidé sur le prix exprimé ;
- 2° dans certains cas, l'impôt est liquidé sur la valeur vénale, contrôlable par expertise.

Avant d'aller plus loin, il importe de faire quelques remarques d'ordre économique, sommaires mais indispensables.

La vente des immeubles s'opère par divers procédés. Ce sont d'une part les adjudications, soit par le tribunal, soit par devant notaire, soit amiables, qui impliquent toutes une publicité, d'ailleurs plus ou moins grande. Et, d'autre part, les marchés de gré à gré, avec ou sans intervention de courtiers, appelés marchands de biens. Ces derniers ont pour rôle de mettre en contact les offres et les demandes. En France, il existe plusieurs importantes entreprises de courtage immobiliers. Ce sont, à notre avis, les bases les plus solides de l'organisation du marché des immeubles. Toutefois, l'organisation du marché des immeubles ne saurait supporter la comparaison avec celle des marchés supérieurement organisés, comme les bourses de valeurs.

Les opérations qui s'effectuent sur le marché des immeubles restent, dans une certaine mesure, isolées, c'est-à-dire non reliées exactement les unes aux autres, et très difficilement comparables.

Il y a, à cette situation, plusieurs raisons, dont certaines tiennent à la nature même des immeubles. D'abord les immeubles changent en général beaucoup moins souvent de propriétaires que les valeurs mobilières. Ensuite, les immeubles sont des biens individualisés, et qui ont, en quelque sorte, une personnalité. L'un n'est jamais parfaitement substituable à un autre. C'est-à-dire que ce ne sont pas des biens fongibles, du moins en général.

Cependant, il y a des immeubles qui présentent un certain caractère de fongibilité. Ce sont les immeubles de placement, dont la fonction économique, pour leur propriétaire, est simplement de procurer un revenu d'ordre monétaire. Mais on ne doit jamais oublier, surtout en France, où persiste toujours un amour naturel pour la terre et la propriété immobilière, qu'on acquiert des immeubles pour beaucoup d'autres raisons, qui sont en dehors des soucis des capitalistes.

On est amené à constater par expérience qu'on ne saurait parler exactement de cours pour les immeubles, du moins en général. Avant-guerre, c'était pourtant possible pour une catégorie d'immeubles : les immeubles de placement, notamment dans les villes. En bon état de construction, ils se vendaient presque automatiquement sur la base d'un prix susceptible, $1/4$ déduit pour l'entretien et les charges, de procurer à l'acheteur un revenu de 5 %. Depuis la guerre, il n'en est même plus ainsi pour cette catégorie d'immeubles. C'est sans doute la conséquence des lois sur les loyers, des charges fiscales et des variations de la situation générale. Aujourd'hui il est impossible de parler valablement de cours pour des immeubles. C'est là une opinion qui est partagée par d'éminents connaisseurs du marché des immeubles, que nous avons pu approcher. On ne saurait trop souligner l'importance de cette constatation, que nous retrouverons.

Il nous est maintenant possible de revenir à la loi de frimaire. On ne peut manquer de se soucier immédiatement des raisons d'être de la distinction que nous avons relevée. Au premier abord on croit pouvoir penser que le législateur a voulu que la liquidation de l'impôt se fasse sur le prix, étant entendu évidemment que ce soit bien le prix exact de la mutation. Comme il a des doutes sur la sincérité des contribuables et craint que le prix exprimé ne soit pas toujours le prix véritable de la transaction, il ne pouvait manquer d'assurer à l'administration un moyen de contrôle efficace. Il n'a pas voulu s'en tenir à des sanctions pour dissimulation et a cherché de plus une méthode susceptible d'application pratique. C'est ainsi qu'il se serait arrêté sur la valeur vénale déterminée, au besoin, par expertise. Comme nous savons, par notre introduction, que la valeur vénale n'est autre qu'un prix probable, un prix de conjecture, nous pouvons être tentés par la conclusion : le droit d'enregistrement sera liquidé sur le prix s'il est admis ou reconnu que ce prix est le prix véritable de la mutation ; par contre, si le prix exprimé n'est pas sincère, le droit sera calculé sur la valeur vénale, c'est-à-dire le prix probable.

Cette interprétation possible a inspiré, comme nous

allons le voir, une partie de la jurisprudence, mais on ne saurait affirmer qu'elle est prépondérante, au contraire. Nous constaterons, sans avoir la naïveté de nous en étonner, que l'administration attribue une place différente et beaucoup plus large à la liquidation sur la valeur vénale, dont elle fait une notion bien curieuse et généralement inacceptable pour l'économiste. Et nous verrons que la Cour de cassation, sans se prononcer sur le fonds, entérine pratiquement l'interprétation administrative.

Nous ne pouvons manquer de souligner que la loi de frimaire ne donne aucune définition de la valeur vénale. Il importe de noter toutefois que la phrase dans laquelle la loi insère la valeur vénale, bien qu'imprécise, n'est nullement contraire à la définition économique de la valeur vénale, et peut même s'harmoniser avec elle. Elle donne, de plus, quelques uns des éléments qui doivent être considérés dans une opération de conjecture de prix, et qui n'ont guère de sens et d'utilité que dans le cadre des idées économiques exposées dans notre introduction. Le texte de la loi précise en effet les biens et le marché (fonds voisins de même nature) ainsi que le moment (époque de l'aliénation), auxquels on doit rapporter l'évaluation.

De cette constatation, la jurisprudence aurait pu tirer des conséquences très importantes. Elle ne l'a pas fait. Il est possible que la doctrine ne soit pas irresponsable de cette carence.

II. Loi du 27 mai 1918

La loi du 27 mai 1918 a eu pour objet de généraliser l'application du système de la valeur vénale. Il convient de reprendre les deux passages de cette loi qui donnent les caractéristiques du système qu'elle vient établir.

« *Article premier.* — Pour la liquidation et le paiement des droits sur les mutations à titre gratuit entre vifs ou par décès et sur les échanges, les immeubles, quelle que soit leur nature, sont estimé, d'après leur valeur vénale réelle à la date de la transmission, d'après la déclaration estimative des parties.

« *Article 2.* — Toutefois, si dans l'année qui aura précédé ou suivi... les droits seront calculés sur le prix de l'adjudication.

« **Article 4.** — Si un accord n'intervient pas, les insuffisances dans les déclarations seront constatées par voie d'expertise, ... ».

De ces textes il résulte, d'une façon large, que :

1° en règle générale, pour les actes visés par la loi de 1918, l'impôt est liquidé sur la valeur vénale, déterminée, si besoin est, par expertise.

2° dans certains cas, exceptionnels, l'impôt est liquidé sur le prix résultant de l'adjudication.

Si on se contentait d'un examen superficiel, on s'empreserait de dire que ces textes diffèrent très sensiblement de ceux de la loi de frimaire. Il convient de se garder de cette conclusion hâtive.

La loi de 1918 a pour objet d'étendre le champ d'application du système de la valeur vénale, établi par la loi de frimaire. Mais les opérations de mutation visées par la loi de 1918 ne sont pas celles qui sont régies par la loi de frimaire.

La loi de frimaire s'applique à des opérations juridiques de mutation qui ne sont pas autre chose, économiquement parlant, que des échanges, et qui se traduisent par un prix généralement exprimé en monnaie. Il n'en va pas de même pour les opérations soumises à la loi de 1918. Les unes — les échanges — s'analysent économiquement en un troc, c'est-à-dire en un échange dont le prix n'est pas exprimé en monnaie, mais en une autre marchandise. Les autres — successions, donations — réalisent bien des transferts de richesses échangeables, mais pas par un échange, au sens économique. Il n'y a pas, dans ces dernières opérations, de contre-prestation, et par conséquent, pas de prix.

Aussi, la loi de 1918, ne visant que des mutations où il n'y a pas de prix en monnaie ou pas de prix du tout, ne pouvait prendre en considération que la valeur vénale. Elle ne fait donc qu'élargir le cadre de la loi de frimaire.

On peut remarquer que la loi de 1918 est beaucoup plus vague que la loi de frimaire quant aux éléments de l'opération d'échange supposée, indispensable pour une conjecture de prix. La loi de 1918 ne précise qu'une seule donnée,

le moment (date de la transmission). Les autres éléments, notamment le marché, sont passés sous silence.

Par ailleurs et pas plus que la loi de frimaire, la loi de 1918 ne donne de définition de la valeur vénale. Il est vrai que c'est un défaut commun à la majorité des lois récentes que de ne point préciser les notions fondamentales qui sont à leur base. Au lieu de cela, le rédacteur du texte a cru bon de faire suivre l'expression « valeur vénale » du mot « réelle » dont le sens ne laisse pas de demeurer assez mystérieux pour nous. Car nous ne voyons pas très bien comment on peut qualifier de réelle une chose qui n'est qu'une probabilité plus ou moins susceptible de se vérifier.

Il convient d'examiner l'interprétation que donne de ces textes la jurisprudence. Pour cela nous examinerons deux séries d'hypothèses : 1° les cas où l'impôt est liquidé exclusivement sur le prix ; 2° les cas où l'impôt est liquidé tantôt sur le prix tantôt sur la valeur vénale. Ainsi, nous préciserons la physionomie et la place de la notion de valeur vénale en droit fiscal positif.

Section II

Le prix, base exclusive de liquidation de l'impôt

Dans un certain nombre de cas exceptionnels, et qui résultent soit de la jurisprudence, soit de la loi, l'impôt est liquidé exclusivement soit sur le prix de la mutation soit sur un prix obtenu par le même immeuble dans une autre mutation sans que l'administration soit admise à critiquer cette base de liquidation d'une manière quelconque, et notamment par expertise.

I. La théorie jurisprudentielle des ventes judiciaires

Les adjudications judiciaires

Le 26 nivôse an XII, le Tribunal d'appel du département de la Seine (*J.E.* 1705) a jugé que bien que l'art. 17 de la loi de frimaire ne fasse aucune distinction entre les divers modes de vente, on ne pouvait admettre l'expertise des

biens vendus en justice, à la chaleur des enchères, *étant donné que la fraude ne se présument pas*, l'intervention de la justice suffit pour en écarter l'idée.

L'argumentation du Tribunal de la Seine est très simple. C'est celle du sens commun : 1° le prix résultant d'une vente en justice est le prix exact de la mutation puisque dans ce cas il n'y a aucune possibilité pour le contribuable d'indiquer un prix autre que celui qui a été effectivement réalisé ; 2° le prix étant exact, c'est sur lui que doit être liquidé l'impôt.

En sens contraire, le Tribunal de Mantes (*J.E.*, 14011) a jugé que l'expertise de la valeur vénale d'une papeterie peut être ordonnée, quoique l'adjudication en ait eu lieu en exécution d'un jugement de conversion de saisie immobilière, en se fondant sur une raison d'ordre purement littéral :

« Attendu que l'article 7 de la loi du 22 frimaire an VII ne fait dans ses termes généraux, aucune distinction entre les ventes judiciaires et les ventes volontaires d'immeubles ».

Cette thèse avait été précédemment admise par Seine, 27 octobre 1828 et par Verdun, 27 août 1841 (*J.E.*, 15073). Elle fut soutenue également par le Tribunal de Villeneuve-sur-Lot, le 11 juin 1845 (*J.E.*, 15073). Ce tribunal a admis que lorsque le prix d'une adjudication faite en justice paraît inférieur à la valeur vénale, l'administration est fondée à requérir une expertise.

« Attendu que les dispositions générales de la loi ne font aucune distinction entre les ventes judiciaires et les ventes volontaires ; qu'il est évident *qu'elles n'ont pas seulement pour objet d'empêcher la fraude, mais bien de fixer les bases* d'après lesquelles doit être perçu un droit qui forme une partie importante des revenus de l'Etat ; que d'ailleurs on ne voit pas pourquoi les ventes de cette nature ne seraient pas assujetties aux mêmes charges, et sur quel motif sérieux pourrait reposer une exception en faveur des ventes judiciaires ».

Ce jugement qui se ralliait à la thèse de l'administration fut déféré en Cassation par le contribuable. L'administration soutint (*J.E.*, 15073) que :

1° le prix fixé de gré à gré ou par adjudication n'est pas la base invariable de la perception du droit d'enregis-

trement car, *si ce prix est*, par comparaison avec les fonds voisins de même nature, *inférieur à la valeur vénale*, l'acquéreur ne peut pas se prévaloir envers l'administration du bon marché qu'il a fait, il doit l'impôt sur la valeur vénale, et, s'il veut prévenir une demande en expertise, il doit déclarer au pied de l'acte, s'il ne l'a pas fait dans l'acte même, la valeur sur laquelle le receveur doit asseoir la perception ;

2° sous les termes généraux d'actes et de contrats, l'article 17 embrasse tous les actes translatifs de propriété ou d'usufruit des biens immeubles. Le mot contrat employé dans l'article peut s'appliquer d'ailleurs aux adjudications en justice ; elles ne sont pas des jugements proprement dits, puisqu'elles se bornent à déclarer adjudicataire la personne qui a fait l'enchère la plus élevée, sans statuer sur aucune constatation ;

3° l'expertise autorisée par la loi a pour but la recherche de la valeur vénale, non pas relativement aux intérêts des contractants, mais pour servir de base de l'impôt, *d'après le cours des immeubles voisins de même nature* ;

4° il n'est pas vrai d'ailleurs en fait que le prix des adjudications atteigne dans tous les cas la valeur vénale des biens : souvent les biens vendus en justice se trouvent par là même peu recherchés ; en outre les adjudications ne sont pas à l'abri des collusions et des fraudes puisque l'article 412 du Code pénal a établi des peines pour les réprimer.

Dans cette argumentation il y a deux parties, d'importance inégale à nos yeux. L'une est spéciale aux ventes judiciaires et n'a pas trouvé grâce devant la Cour de cassation. L'autre doit retenir notre attention car elle vise l'interprétation de la loi quant aux principes de liquidation et revêt en conséquence une valeur générale.

L'administration ne confirme ni n'infirme l'argument que l'expertise a pour objet d'empêcher la fraude, mais le laisse de côté, car elle va beaucoup plus loin dans le fondement qu'elle lui attribue : *pour elle, la base de liquidation de l'impôt n'est pas le prix, mais la valeur vénale parce qu'un prix exact, sincère, véritable peut être inférieur à la*

valeur vénale. Elle reprend littéralement le texte de la loi, sans l'analyser et sans rechercher son fondement, pour l'interpréter fonctionnellement. Le texte lui suffit. Peu importe qu'il puisse ou non s'adapter valablement à la réalité. L'administration n'indique pas d'une façon nette ce qu'il faut entendre par valeur vénale. Elle se contente de noter que cette valeur résulte du cours des immeubles voisins de même nature. Mais elle ne se demande pas si en fait un tel cours existe. Et nous savons pourtant que ce n'était qu'exceptionnellement qu'on rencontrait semblable cours. L'administration, entre un fait déterminé et constatable, le prix, et une notion vague, fragile, n'a pas d'hésitation : elle choisit la seconde.

La Cour de cassation, le 26 novembre 1850 (*J.E.*, 15073 ; Instruction n° 1883 du 30 juin 1851) a estimé, au contraire de l'administration, que *le prix d'adjudication résultant d'une vente en justice était la base exclusive de la liquidation du droit et que l'administration n'avait pas le droit de requérir une expertise*.

« Vu l'article 17 de la loi du 22 frimaire an VII ;

« Attendu que l'expertise autorisée par l'article 17 de la loi du 22 frimaire an VII peut avoir pour résultat le paiement pour le redevable d'un droit sur le supplément d'estimation, et même, dans certains cas, le paiement d'un double droit et des frais de l'expertise ;

« Attendu que toute disposition fiscale doit énoncer expressément les actes auxquels elle s'applique, et qu'on ne peut l'étendre à d'autres actes par une analogie qui n'est point admise en pareille matière ;

« Attendu que l'article 15, N° 6, de la loi du 22 frimaire an VII n'admet l'expertise pour déterminer la valeur de la propriété que dans les cas autorisés par la loi ;

« Attendu que l'article 17 ne désigne pas les actes judiciaires translatifs de propriété comme pouvant donner lieu à expertise, qu'il ne parle que des actes et contrats à titre onéreux énonçant le prix de l'immeuble ; que ces expressions démontrent que la loi n'a en vue que les actes volontaires dans lesquels les parties ont stipulé entre elles les conditions et le prix de la transmission, et non les ventes judiciaires dans lesquelles les conditions et le prix sont fixés par un jugement ; que l'on doit tirer la même conséquence des expressions contrat et acquéreur dont se sert l'article 18 de la même loi ;

« Que quand la loi de frimaire a voulu comprendre *dans la même disposition les actes civils et judiciaires, elle les a énoncées nominativement et distinctement*, comme l'a elle fait dans les articles 15, 16 et 20.

« Attendu que la loi du 5 ventôse an IX, en imposant, dans le cas d'expertise, la peine du double droit sur le supplément de l'estimation, indique qu'elle ne s'est occupée que des actes volontaires ; *qu'en effet le double droit ne peut être que la peine d'une dissimulation* qui peut bien avoir lieu dans les contrats entre parties, tandis qu'elle ne saurait exister dans les actes judiciaires ; *qu'un jugement d'adjudication, avec toutes les garanties qui l'entourent, présente la véritable valeur de l'immeuble pour la perception du droit, et que la régie ne peut être admise à la contrôler par la voie de l'expertise ».*

Cette thèse de la Cour de cassation appuyée d'ailleurs sur les mêmes arguments, est devenue de jurisprudence constante. Citons, à titre d'exemple : Seine, 20 juillet 1906 (*J.E.*, 27252), Cour de cassation, Chambre des requêtes, 28 mai 1910 (*S.*, 1913.1.274). Nous croyons inutile, devant une solution juridique aussi certaine, de voir si les arguments de texte mis en avant par la Cour de cassation justifient réellement ou non sa décision. Par contre on doit souligner que la Cour de cassation n'a pas pris position sur le plan économique, ni même directement sur le fondement des bases de liquidation du droit. Elle indique qu'il ne saurait y avoir de pénalité dans un cas où le prix exprimé ne peut être que véritable et semble estimer que le droit pour l'administration de requérir une expertise repose sur l'éventualité d'un prix exprimé non conforme à la vérité. Mais elle ne dit pas que la base de liquidation de l'impôt est le prix ou la valeur vénale. Elle décide simplement qu'un jugement d'adjudication, avec toutes les garanties qui l'entourent, fournit un prix qui, dans cette hypothèse, est seul à prendre en considération pour la liquidation du droit d'enregistrement.

Les adjudications par devant notaire

On n'a pas manqué de chercher à étendre aux adjudications par devant notaire la solution admise pour les ventes judiciaires. C'était tout à fait logique. Car le prix résultant d'une adjudication par devant notaire est un prix exact, et que les contribuables ne peuvent fausser. C'est ce qui

a été admis le 25 août 1853 par le Tribunal de la Seine (Instruction n° 2054 du 15 décembre 1855) dans un jugement remarquablement motivé.

Il part du texte de la loi :

« Attendu que l'article 17 de la loi du 22 frimaire an VII n'a concédé à l'administration de l'enregistrement le droit de requérir une expertise que dans le cas où le prix énoncé dans un acte translatif de propriété ou d'usufruit de biens immeubles à titre onéreux paraît inférieur à la valeur vénale ;

Mais immédiatement, il en cherche le fondement, la raison d'être, le but, et se croit en droit de penser que l'expertise n'est faite que pour lutter contre la fraude :

« que le *but manifeste du législateur a été d'assurer au fisc le recouvrement de l'impôt sur l'intégralité du prix de l'immeuble vendu, et de lui procurer un moyen de déjouer la fraude, dans le cas où il en suspecte l'existence* ».

D'où une double conséquence : là où il n'y a pas de fraude possible, il n'y a pas lieu à expertise ; *l'impôt porte sur le prix* lorsqu'il est *certain*, exact, mais même s'il est vil.

« *Attendu qu'en matière d'adjudication publique, soit à la barre du tribunal, soit par devant notaires, la concurrence rendant toute fraude et toute dissimulation de prix impossible, l'expertise deviendrait sans objet.*

« Attendu en effet, que le droit de mutation doit être perçu non sur la valeur réelle mais sur la valeur vénale de l'immeuble, et que, *dès l'instant où il y a certitude qu'il a été acquitté sur le prix intégral de la vente alors même qu'il y aurait vilité dans le prix*, l'acquéreur n'en a pas moins satisfait à toutes les exigences de la loi ».

Signalons en passant et pour éviter une équivoque possible, que les mots « valeur réelle » ont ici un sens spécial : le tribunal entend par là le coût de production. Il oppose cette notion à la valeur vénale qu'il prend d'abord dans un sens assez large et assez imprécis, comme nous dirions : valeur d'échange ou valeur économique. Et, avec justesse, il estime que sa meilleure expression c'est le prix. Car la valeur vénale n'est techniquement qu'un prix probable, conjecture fragile en matière immobilière :

« Attendu que l'expertise ne peut avoir pour résultat *qu'une probabilité, plus ou moins grande, qui doit suffire aux*

tribunaux, à défaut de preuve, pour baser leurs décisions, lorsqu'il y a présomption de fraude ; mais qu'en aucun cas, une probabilité ne peut prévaloir contre une certitude ;

Et il en est ainsi, pour les adjudications, où le prix résulte d'une concurrence et ne peut être exprimé par les parties d'une façon contraire à la vérité.

« Attendu qu'il y a certitude de la sincérité d'un prix de vente toutes les fois que cette vente n'est pas le résultat d'un accord entre les parties contractantes, mais qu'il a été procédé, soit en justice, soit devant notaires, à la chaleur des enchères, après les publications et affiches qui ont appelé la concurrence ».

Vient un argument de texte, secondaire pour nous.

« Attendu que l'article 15, N° 6, de la loi du 22 frimaire an VII, n'admet les expertises que dans les cas déterminés par la loi ; *qu'ainsi le droit de la régie n'est pas général*, et que si on apprécie les cas indiqués par l'article 17 de la même loi, il est évident que cet article, limitant le droit d'expertise aux contrats énonçant le prix de l'immeuble, n'a entendu désigner que les actes dans lesquels les parties ont stipulé entre elles le prix de la transmission ».

Enfin un argument de bon sens et d'équité, mais qui en lui-même n'a pas grande force juridique :

« Attendu que si l'article précité devait être appliqué aux adjudicataires comme aux acquéreurs, il en résulterait que les frais d'expertise et le double droit de l'enregistrement sur le supplément de l'estimation, que l'article 15 de la loi du 27 ventôse an IX, met, dans tous les cas à la charge du redevable, incomberait à la charge de *l'adjudicataire, qui supporterait ainsi une pénalité exclusivement réservée à la fraude, après avoir subi, malgré toute la sincérité de ses actes les chances incertaines d'une expertise* dont il devait se croire exempt, aux termes du cahier des charges et du procès-verbal d'adjudication ».

Et le tribunal conclut :

« Attendu que *là où il y a adjudication, il n'y a pas lieu à expertise...* ».

Des diverses solutions qui peuvent paraître résulter d'une interprétation littérale des textes, le Tribunal de la Seine choisit celle qui s'harmonise le plus avec la réalité des

choses. Mais son jugement a été cassé par la Cour de cassation, Chambre civile, le 3 juillet 1855 (Instruction n° 2054, 15 décembre 1855).

« Attendu que le droit proportionnel d'enregistrement est assis sur la valeur des biens qui y sont soumis ;

« Attendu que la régie de l'enregistrement peut réclamer une expertise *toutes les fois que le prix énoncé dans un acte translatif de propriété ou d'usufruit de biens immeubles, à titre onéreux, lui paraît inférieur à la valeur vénale, à l'époque de l'aliénation, par comparaison avec les fonds voisins de même nature ;*

« *Que cette disposition générale s'applique à tous les actes volontaires translatifs de la propriété de biens immeubles, que la vente aux enchères devant notaire est un acte de cette nature accompli dans des formes et sous des conditions adoptées par le vendeur, auxquelles l'acquéreur s'est soumis à l'avance, mais qui ne sauraient changer la nature de cet acte ; que la vente dans le local de la chambre des notaires de Paris, par un des membres de cette compagnie, de quelques garanties que ladite vente, en fait, soit entourée sous le rapport de droit, ne diffère en rien de la vente opérée par tout autre notaire et dans un autre lieu ;*

« Que les actes volontaires d'aliénation ne sauraient être assimilés aux *adjudications en justice, lesquelles constituent de véritables jugements* et sont d'ailleurs soumises à des conditions de publicité réglées par la loi et dont l'accomplissement, prouvé par des formes qu'elle détermine, *amène nécessairement une concurrence sérieuse dont le résultat reste encore soumis à l'épreuve de la surenchère* si le prix véritable n'avait pas été d'abord obtenu ; *que les garanties légales n'existent pas, même aux enchères publiques, devant notaire ;*

« Qu'il n'y a donc aucun motif pour soustraire ces ventes au moyen de contrôle que la loi ne donne qu'à la régie de l'enregistrement... ».

Ainsi la Cour de cassation se place, comme il arrive souvent, sur un plan d'interprétation exclusivement littéral. Pour décider que l'administration a le droit de requérir l'expertise pour les ventes par devant notaires, elle se base essentiellement sur les propres termes de la loi, sans rechercher le fondement du contrôle et sa valeur. Elle ne se pose pas la question : qu'est-ce que la valeur vénale. Le texte lui suffit. Peu lui importe son but précis et ses possibilités d'application aux faits. Ce sont là scrupules qui ne la tourmentent point.

Certes, il y a une différence entre les ventes judiciaires et les ventes par devant notaires, comme le remarque la Cour, accessoirement d'ailleurs, quant aux formalités qui les entourent. Ce sont pourtant des opérations très voisines. En plus de fournir un prix de concurrence, elles ont l'avantage de fournir des prix incontestables et que les parties ne sauraient guère dissimuler.

Le législateur a reconnu ce fait, mais dans le domaine des successions, donations et échanges, où la mutation imposée ne se traduit pas par un prix ou par un prix monétaire. Dans certaines conditions la loi les impose sur le prix atteint par les mêmes immeubles, lors d'autres mutations et précisément lors d'adjudications. Et le prix d'adjudication fournit la base exclusive de liquidation, dans ces hypothèses, que nous avons à énumérer.

II. La théorie législative du prix d'adjudication

La loi du 15 juillet 1914. — Avant-guerre, une enquête, faite par les soins de l'administration (Instruction n° 3415 du 18 juillet 1914) permit de constater qu'en cas de vente par les héritiers, donataires ou légataires des immeubles héréditaires, le prix d'adjudication s'écartait fréquemment de la valeur forfaitaire obtenue en multipliant par 20 ou 25 le revenu ou produit annuel. Il parut équitable, en conséquence, de décider que le droit de mutation par décès serait perçu sur le prix d'adjudication toutes les fois que ce prix pourrait être considéré comme représentant la valeur exacte et sincère des immeubles à l'époque de l'ouverture de la succession. Ce fut l'objet de la loi du 15 juillet 1914, art. 26 :

« Lorsque, avant l'expiration des délais fixés pour les déclarations prévues par l'article 24 de la loi du 22 frimaire an VII, ou dans les six mois qui suivront l'expiration de ces délais, les immeubles de la succession auront été vendus *par adjudication publique, soit devant notaire commis, soit à la barre du tribunal, les étrangers admis, avec la publicité prescrite par le Code de procédure civile*, le prix de l'adjudication, augmenté des charges, sera pris comme base pour la perception des droits de mutation par décès, à condition que la consistance des immeubles n'ait pas subi dans l'inter-

valle, de transformation susceptible d'en modifier la valeur.

« Il n'est pas dérogé aux dispositions de l'article 12 de la loi du 25 février 1901 ».

Cette loi pose donc quatre conditions pour que le prix d'adjudication serve de base à la liquidation de l'impôt :

1^o immeubles vendus par adjudication publique postérieurement au décès ;

2^o adjudication intervenue soit avant l'expiration des délais fixés par les déclarations prévues par l'article 24 de la loi du 22 frimaire an VII, soit dans les six mois qui suivent l'expiration de ces délais ;

3^o l'*adjudication judiciaire* est seule prise en considération ;

4^o la consistance des immeubles n'a pas subi de transformation de nature à modifier leur valeur.

Les termes de l'article 26 de la loi du 15 juillet 1914 étant généraux, il a été jugé qu'une adjudication publique remplissant les conditions ci-dessus devait être prise pour base d'évaluation de la nue-propriété d'immeubles transmis par succession (Le Hâvre, 29 juillet 1922, *J.E.*, 32215).

Toutefois par son dernier alinéa, l'article 26 laissait en dehors de son champ d'application les immeubles visés par l'article 12 de la loi du 25 février 1901 dont la destination au moment du décès n'est pas de procurer un revenu.

La loi du 27 mai 1918. — L'article 2 de la loi du 27 mai 1918 est venu élargir le champ d'application exclusive des prix d'adjudication en l'étendant des successions aux donations et échanges et en prenant en considération une période d'intervention beaucoup plus longue. Mais la loi ne retient toujours que les prix résultant d'adjudications judiciaires. Voici le texte :

« Toutefois, si *dans l'année* qui aura *précédé* ou *suivi* soit l'acte de donation ou d'échange, soit le point de départ des délais de déclaration prévus par l'article 24 de la loi du 22 frimaire an VII, les immeubles transmis ont fait l'objet d'une *adjudication publique dans les conditions définies à l'article 26 de la loi du 15 juillet 1914*, les droits seront calculés sur le prix de l'adjudication, à moins qu'il ne soit justifié d'une *modification de la valeur de l'immeuble* survenue entre l'adju-

dication et le fait qui aura donné lieu à la perception des droits ».

L'adjudication judiciaire qui seule peut faire l'objet d'une surenchère de la part d'une personne quelconque est seule susceptible, en conséquence, de déterminer la valeur imposable (Instruction n° 3563, 1^{er} août 1918).

D'autre part, *quelle que soit la cause d'une modification survenue dans la période comprise entre l'adjudication et le fait qui donne lieu à la perception du droit*, — même s'il n'y a pas transformation de la consistance de l'immeuble, — les parties peuvent en produisant les justifications nécessaires demander que l'impôt soit perçu sur une déclaration estimative. De même l'administration peut prendre pour base une déclaration estimative à souscrire par les parties, toutes les fois qu'elle est à même de justifier que par suite d'une dépréciation de l'immeuble, le prix de l'adjudication est inférieur à la valeur de l'immeuble à la date de la mutation. En cas de désaccord elle peut recourir à l'expertise.

En ce qui concerne la surenchère, il convient de remarquer que le jugement d'adjudication transfère immédiatement la propriété. Partant, jusqu'à l'expiration du délai de surenchère, le droit de l'adjudicataire est soumis à une condition résolutoire. Le prix d'adjudication sert à asseoir le droit, sans qu'on attende l'expiration des délais de surenchère. La perception sera modifiée si l'adjudication se trouve rétroactivement résolue par la survenance de la surenchère : surenchère du 1/10 de l'article 2185 du Code civil, surenchère du 1/6 de l'article 708 du Code de procédure (*J.E.*, 31297 : solution du 20 janvier 1919).

La loi du 30 juin 1923. — L'article 21 de la loi du 30 juin 1923 a rendu encore plus large le champ d'application des prix d'adjudication comme base exclusive de liquidation de l'impôt :

« L'article 2 de la loi du 27 mai 1918 est modifié ainsi qu'il suit :

« Néanmoins si, dans les *deux années* qui auront *précédé* ou *suivi*, soit l'acte de donation ou d'échange, soit le point

de départ des délais pour souscrire la déclaration de succession, les immeubles transmis ont fait l'objet d'une *adjudication*, soit par *autorité de justice*, soit *volontaire*, avec *admission des étrangers*, les droits exigibles ne pourront être calculés sur une somme inférieure au prix de l'adjudication, en y ajoutant toutes les charges en capital, à moins qu'il ne soit justifié que la consistance des immeubles a subi, dans l'intervalle, des transformations susceptibles d'en modifier la valeur ».

Tout d'abord, innovation capitale, le prix d'adjudication retenu comme base exclusive de l'impôt est étendu aux *adjudications volontaires avec admission des étrangers*, c'est-à-dire (Instruction n° 3784, 5 juillet 1923) à des adjudications entourées d'une certaine publicité, auxquelles il est procédé par un officier public, notaire ou magistrat de l'ordre administratif, et précédées d'un cahier des charges avec clause comportant expressément l'admission des étrangers. Les adjudications dans lesquelles les colicitants ou les cohéritiers seraient seuls admis sont donc exclues.

La période prise en considération est portée à deux ans avant et deux ans après le fait générateur de l'impôt.

En ce qui concerne la possibilité de remplacer le prix d'adjudication par une déclaration estimative de la valeur vénale, la loi de 1923 revient à la formule de la loi de 1914, bien préférable à tous points de vue à celle de la loi de 1918 : cela n'est possible que si le changement de valeur résulte d'une modification dans la *consistance* des immeubles.

Il y a enfin une dernière modification du texte par rapport à celui de 1918 qui doit retenir toute notre attention. Le texte de 1923 dit : « les droits ne pourront être calculés sur une somme inférieure au prix de l'adjudication ». Cette modification de l'article 2 de la loi de 1918 tendrait à laisser croire que le prix ne constitue plus désormais qu'un minimum, l'administration conservant toute latitude pour établir à l'aide des modes de preuve dont elle dispose en pareil cas, que l'immeuble a une valeur supérieure. C'est à cette opinion que se range M. Maguero qui s'en tient au texte même de la loi. Quant à nous, nous nous rallierons à l'opinion de la *Revue de l'Enregistrement* (art. 7808-XII) qui se fonde sur les travaux préparatoires de la loi et soutient que le prix d'adjudication constitue la base immuable de

liquidation pour l'administration et pour le contribuable. Cette façon de voir est la seule qui permette de tirer du texte toute son utilité pratique, qui est de fournir à la fois une base indiscutable pour l'administration et le contribuable. Si le recours à l'expertise était possible, il perdrait presque tout son intérêt.

Ce second mode d'interprétation semble admis par l'administration et nous ne connaissons aucune décision de jurisprudence qui lui soit contraire.

Voici les débats parlementaires auxquels nous faisons allusion (*J. O., Déb. parl., Ch., 1^{re} séance du 20 janvier 1923, p. 230, col. 2*).

« *M. Alexandre Duval.* — Si un immeuble dépendant d'une succession est vendu à un prix supérieur à la somme portée dans la déclaration, vous demandez une augmentation des droits, c'est entendu. Mais, s'il a été vendu pour un prix inférieur à la somme portée dans la déclaration, restitueriez-vous les droits perçus en trop ?

« *M. le directeur général de l'Enregistrement, des Domaines et du Timbre,* commissaire du gouvernement. — Parfaitement.

« *M. Alexandre Duval.* — C'est cette simple déclaration que je voulais obtenir de vous, car, autrefois, au Sénat, M. Fortier n'a pas pu obtenir de réponse affirmative à cet égard. Je suis plus heureux que lui. J'ai dès lors, en partie, satisfaction, et je retire mon amendement ».

Ceci a d'ailleurs été confirmé par une solution du 19 septembre 1925 (Instruction n° 3896, 15 avril 1926, § 18).

« La déclaration souscrite le 2 juillet 1924, par l'une des légataires universelles de M. D..., décédé le 2 janvier 1924, comprend une maison dont la valeur imposable a été fixée pour le paiement des droits à 20.000 francs. Cet immeuble ayant été vendu à la barre du tribunal de L..., le 30 décembre 1924, au prix de 15.100 fr., le notaire de la redevable a demandé la restitution des droits que sa cliente estime avoir indûment acquittés sur la différence entre l'estimation contenue dans la déclaration et la valeur réelle déterminée par le résultat de l'adjudication.

« *Il convient d'accueillir cette demande.*

« Il a été entendu, en effet, au cours de la discussion de la loi du 30 juin 1923 que, lorsqu'un immeuble héréditaire viendrait à être vendu pour un prix inférieur à l'estimation

attribuée par la déclaration de succession, les droits perçus en trop seraient restitués ».

Par ailleurs, une solution du 18 octobre 1927 (Instruction n° 3978-27, *R.E.*, 8.888) prétend que la loi du 30 juin 1923 ne permet pas de prendre pour base légale d'évaluation des immeubles transmis par décès le prix d'une adjudication faite *en dehors des héritiers* par des étrangers qui revendent les biens de la succession après les avoir achetés.

III. Immeubles situés en pays étranger ou dans les colonies françaises dans lesquels le droit d'enregistrement n'est pas établi.

Devant le texte de l'article 1^{er}-2° de la loi du 28 février 1872 (p. 26) qui spécifie que le droit de mutation sur les immeubles, — situés en pays étranger ou dans les colonies françaises dans lesquels le droit d'enregistrement n'est pas établi —, sera liquidé sur le prix *exprimé*, on est tenté de croire qu'on est en présence d'un prix ou d'une évaluation (car le texte est applicable, nous le savons, aux donations et successions) définitifs. L'administration n'est pas de cet avis et estime (E. Allix et M. Lecercle, *Les Droits d'Enregistrement, Traité théorique et pratique*, t. I, p. 234) qu'en faisant allusion au prix exprimé le législateur a entendu se référer implicitement à la règle qui substitue, comme base d'imposition, la valeur vénale au prix exprimé, lorsqu'elle lui est supérieure et elle applique les règles concernant l'insuffisance et la dissimulation des prix, comme s'il s'agissait d'actes portant sur des immeubles situés en France.

Ainsi nous avons achevé de déterminer dans quels cas exceptionnels le prix de la mutation (mutation à titre onéreux) ou le prix d'une autre mutation (échanges, donations, successions) de même immeuble servent de base exclusive pour la liquidation de l'impôt sur les mutations immobilières. Ils se limitent donc à la théorie jurisprudentielle des ventes judiciaires, pour les mutations à titre onéreux, et à la loi de 1923 pour les échanges, donations et successions.

Dans tous les autres cas, qui constituent la règle générale, du champ d'application de ce que nous avons appelé le

système de la valeur vénale, l'impôt est liquidé tantôt sur le prix, tantôt sur la valeur vénale. C'est ce que nous allons examiner dans une section III.

Section III

La valeur vénale

On connaît les textes fondamentaux de la loi de frimaire et de la loi de 1918 (p. 23 et 26-27). Il n'y a pas lieu d'y revenir. Nous n'oublions pas qu'ils laissent la porte ouverte, à notre avis, à plusieurs interprétations possibles. On sait que nous avons souligné qu'ils ne donnent par eux-mêmes aucune indication sûre quant au but, au fondement de la loi pour ce qui concerne la liquidation sur la valeur vénale lorsqu'il y a un prix exprimé, et qu'ils ne fournissent aucune définition de la valeur vénale. Il y a donc lieu de voir avec soin comment ils sont appliqués, en fait.

I. La thèse de l'administration

La thèse de l'administration nous est déjà connue (*J.E.*, 15073, voir p. 29-31). Elle affirme que la *base de liquidation de l'impôt n'est pas le prix, mais la valeur vénale*, en reprenant le texte même de la loi, sans chercher à l'analyser, et parce qu'elle estime qu'un prix exact, sincère, peut être inférieur à la valeur vénale. Et nous savons que l'administration se garde bien de définir avec précision et d'analyser la notion de valeur vénale.

Elle préfère s'en tenir aux mots, mais elle en tire une conséquence pratique considérable. Hormis les cas exceptionnels que nous avons dégagés dans notre section II, *l'administration a toujours le droit de demander que l'impôt soit liquidé sur la valeur vénale, déterminée, en cas de contestation, dans les conditions que nous examinerons dans notre chapitre III.*

Il nous faut rechercher quel accueil cette conception a rencontré auprès de la jurisprudence et auprès de la doctrine.

II. La jurisprudence

La jurisprudence, partagée par divers courants, n'en est pas moins unitaire dans ses conclusions pratiques.

I. — On peut relever un certain nombre de décisions qui sont favorables, sans réserves, à la thèse de l'administration. Ainsi Villeneuve-sur-Lot, 11 juin 1845 (*J.E.*, 15073). Citons en deux qui le montrent avec un éclat tout particulier.

Tribunal de Vitry-le-François (10 août 1860 ; *J.E.*, 17242) :

« Attendu que si les documents produits par Ecoutin paraissent établir que la somme de 50.000 francs portée en l'acte reçu par Delamarre et son collègue est bien le prix moyennant lequel il a acquis des héritiers Barbat la moitié du domaine de Couvrot, l'administration de l'enregistrement n'en est pas moins fondée à faire déterminer par la voie de l'expertise la valeur des biens soumis au droit d'enregistrement ».

On ne peut être plus clair. Le prix est reconnu exact. Mais l'administration peut recourir à l'expertise.

Mantes, 6 février 1931 (*R.E.*, 9567) :

« Mais attendu que le prix d'achat ne saurait être confondu avec la valeur vénale ».

Nous avons montré ce qu'était le prix et la valeur vénale, c'est-à-dire le prix et le prix probable. La jurisprudence a raison de ne pas confondre ces deux choses. Mais on comprend qu'elle a ici tort de ne pas chercher à approfondir la notion de valeur vénale, et de s'y référer comme à une chose concrète et déterminable. Si nous n'avions peur d'abuser des mots, nous pourrions dire que pour les auteurs des jugements cités c'est la valeur vénale qui est une notion certaine et déterminable, et non pas le prix.

II. — Mais d'autres jugements ne s'en sont pas tenus à une attitude superficielle ; et, s'efforçant de faire face à la réalité, ont cherché à définir la valeur vénale, et à analyser et à préciser cette notion.

Tribunal de Versailles, 15 mars 1832 (Championnière-Rigaud, *Traité des droits d'enregistrement*, p. 397-398) :

« Attendu que *la valeur vénale d'un immeuble n'est autre que le prix courant de la vente des biens de même nature, à la même époque et dans les mêmes localités*, et que ce prix courant est évidemment le résultat des calculs respectivement faits par l'acquéreur et le vendeur pour obtenir une juste proportion entre la valeur des biens et les sommes à déboursier pour les acquérir ».

Sans définir la valeur vénale, ce tribunal a senti qu'on ne saurait parler de valeur vénale sans la rattacher à *un marché et à des échanges précis*.

Le très important arrêt du 25 août 1853 du Tribunal de la Seine (Instruction n° 2054) que nous avons déjà cité et analysé (p. 33 à 35) s'est posé avec attention le problème du fondement de l'expertise et le problème de la notion de valeur vénale. On sait qu'il estimait que le but du législateur avait été d'assurer le recouvrement de l'impôt sur l'intégralité du prix et que le droit de requérir une expertise n'avait d'autre raison que de déjouer la fraude, et qu'il en tirait cette conséquence qu'en cas de certitude quant au prix, il n'y avait pas lieu à expertise. D'autre part, il avait très bien vu que la valeur vénale n'était pas une chose concrète et exactement déterminable, mesurable, mais une conjecture :

« Attendu que l'expertise ne peut avoir pour résultat qu'une probabilité plus ou moins grande... ; mais qu'en aucun cas une probabilité ne peut prévaloir contre une certitude ».

Tribunal de Fontenay, 24 février 1860 (*J.E.*, 17186), jugement intervenu au sujet de la vente des biens d'un absent par ses héritiers présomptifs envoyés en possession provisoire :

« Attendu qu'aux termes de l'article 17 § 5 relatif aux ventes et autres transmissions à titre onéreux, la valeur de la propriété est déterminée par le prix exprimé au contrat ;

« Attendu qu'ici, comme on le voit, ce n'est point sur une déclaration estimative, comme en matière de mutation à titre gratuit ou héréditaire, que le droit se perçoit, *mais bien sur le prix réel dont les parties sont convenues*, qui doit être payé par l'une et reçu par l'autre ;

« Attendu que le *prix* est nécessairement *subordonné* quant

à sa quotité, à toutes les *circonstances de fait ou de droit, actuelles ou éventuelles*, qui peuvent affecter en plus ou en moins, soit le revenu de l'immeuble, soit la sécurité de l'acheteur; qu'ainsi, et sans sortir des faits de la cause, il est bien évident que le prix d'une vente résolue sans indemnité ne peut pas être le même que celui d'une vente résolue avec indemnité garantie, ou que celui d'une vente irrévocable;

« Attendu que le *droit assis par la loi sur une base essentiellement variable, doit, par conséquent, subir toutes les variations du prix*;

« Attendu que ces premières indications en faveur du système de la défense sont confirmées *par l'article 17 de la loi, dont les termes sont en parfaite harmonie avec ceux de l'article 14*;

« Attendu qu'en effet, d'après cette disposition, *la régie a le droit, si le prix exprimé lui paraît inférieur à ce qu'il doit être, de demander une expertise et que la mission des experts, dans ce cas, est de rechercher la valeur vénale de l'immeuble vendu à l'époque de l'aliénation, et, par comparaison avec les fonds voisins de même nature*;

« Attendu que la *valeur vénale* dont il est difficile de donner une définition plus claire que le mot lui-même, *n'est autre chose que le prix que peut trouver le vendeur d'un objet mis en vente*, ou, en d'autres termes, l'équivalent de l'objet vendu au moment même de la vente;

« Attendu que *cette valeur n'a rien d'absolu, qu'elle est, au contraire, essentiellement relative, et qu'on ne saurait la concevoir indépendante des faits qui entourent l'époque de la vente de l'immeuble vendu*; qu'elle est modifiée non seulement par les charges et les avantages matériels qui affectent le revenu, mais encore par toutes les circonstances de droit et par les éventualités même politiques ou commerciales, qui peuvent permettre aux acheteurs plus ou moins de sûreté ou d'avantage, et les déterminer, par conséquent, à élever ou à baisser leurs offres; qu'ainsi, on a vu, pendant de longues années, les biens d'origine nationale se vendre à un prix relativement très inférieur, sans que jamais la régie ait songé à réclamer; que si la *crainte d'une éviction purement politique et en dehors de toutes les prévisions légales* a été considérée dans cette hypothèse même par l'enregistrement comme une cause naturelle et légitime de dépréciation; à plus forte raison doit-on admettre qu'une condition résolutoire résultant de la loi peut diminuer notablement la valeur vénale d'une propriété ... ».

Ce jugement, qui n'est pas sans être imprégné d'un certain flottement, ne s'est donc pas posé le problème du fondement

de l'expertise, et partant des limites de l'expertise. Pour admettre le droit de l'administration à demander une expertise, il se borne à reprendre les propres termes du texte de loi, sans chercher à en pénétrer le sens ni la finalité. En conséquence, ce n'est que relativement à la mission des experts qu'il envisage la notion de valeur vénale. Et là, s'il n'a pas senti avec une clarté suffisante que la valeur vénale n'était qu'une conjecture, il n'en a pas moins réalisé que cette notion était liée à celle des prix et qu'il y avait donc lieu de tenir compte de toutes les causes de variation des prix.

Le Tribunal de Saint-Etienne, dans un jugement du 21 décembre 1933 (*R.E.*, 10148) a adopté une attitude analogue. C'est-à-dire qu'il a laissé de côté le problème du fondement de l'expertise et éventuellement de ses limites, point crucial pourtant, à notre avis. Mais, relativement à la mission des experts, il a été beaucoup plus loin et beaucoup plus profondément dans l'analyse de la notion de la valeur vénale.

« Mais attendu que l'expert n'a pas compris la mission qui lui a été confiée, *qu'en effet la valeur d'un immeuble doit s'entendre pour servir de base au calcul des droits de mutation, non de la valeur intrinsèque, c'est-à-dire du prix qu'aurait nécessité au jour du décès la construction dudit immeuble, déduction faite au besoin de sa vétusté, mais de la valeur vénale ou marchande, c'est-à-dire du prix par lequel un homme raisonnable aurait, à cette date, consenti à acquérir l'immeuble construit, eu égard au cours de la propriété immobilière dans la ville où il est situé* ;

« Attendu que les contre-experts ont fait, au contraire, une *évaluation* des bâtiments conforme aux principes sus-rappelés, *qu'ils ont considéré que cette valeur vénale était basée sur la loi de l'offre et de la demande* ; que dès lors, pour fixer cette valeur à la somme de 148.000 francs, ils ont tenu compte de ce que *le nombre restreint d'amateurs* pour les immeubles importants rend les majorations dégressives ; de ce que les lois sur les loyers brident le revenu des immeubles anciens, de ce que aussi le tènement est situé sur l'ancienne exploitation des mines de Villebœuf ... ».

Ce jugement, intervenu en matière de succession, c'est-à-dire dans un cas où il n'y a pas de prix, a reçu en général bon accueil et on a loué (Camille Rosier, *Le Temps*, 25 décem-

bre 1934) la définition qu'il a donnée de la valeur vénale. Si cette définition manque un peu de netteté, au point de vue économique, elle n'en est pas moins intéressante, en ce sens qu'elle réalise que la valeur vénale d'un immeuble n'est pas une chose déterminée, mais une simple conjecture. On se doit d'apprécier le rappel de quelques uns des éléments économiques, et tout particulièrement de la référence à la loi de l'offre et de la demande. Le marché est défini avec précision : dans la ville, les amateurs de grands immeubles. Par contre, le tribunal n'a pas vu qu'il n'était peut-être pas très légitime de parler de cours, pour la propriété immobilière, et qu'il convenait de s'expliquer à ce sujet. Surtout, ce qu'il est permis de regretter, c'est qu'il ne tire aucune conclusion du fait, capital, que la valeur vénale n'est qu'une conjecture.

III. — On connaît déjà la position de la Cour de cassation (Ch. civ., 3 juillet 1855 ; Instruction n° 2054 du 15 décembre 1855 ; voir p. 35) :

« Attendu que la régie de l'enregistrement peut réclamer une expertise toutes les fois que le prix énoncé dans l'acte translatif de propriété ou d'usufruit de biens immeubles, lui paraît inférieur à la valeur vénale ... ».

Ainsi, la Cour de cassation s'est bornée à reprendre les termes mêmes de la loi de frimaire, sans se poser un seul instant le problème de leur fondement, ni se soucier du problème économique soulevé par la notion de valeur vénale. C'est donc par une justification toute littérale, qu'elle consacre, pratiquement, la thèse de l'administration : *l'administration a toujours le droit de demander la fixation de la valeur vénale par expertise. Même si le prix, quand il y en a un, est sincère et véritable.*

Le problème est donc déplacé ; puisque tout le système repose sur la détermination (ou la possibilité de détermination) de la valeur vénale par expertise. L'expertise est ainsi la pierre angulaire du système de la valeur vénale, dans son cas général, c'est-à-dire en dehors des cas exceptionnels et bien déterminés où nous avons reconnu que le prix ou un prix servait de base exclusive à la liquidation des droits.

III. La doctrine

I. — Plusieurs auteurs se sont efforcés de définir et d'analyser la notion de valeur vénale. Il convient de rendre compte de ces tentatives.

MM. Championnière et Rigaud, dans leur *Traité des droits d'enregistrement*, écrivent que la *valeur vénale est le prix moyennant lequel une chose est ou doit être vendue*. C'est une définition qui entend la valeur vénale dans un sens large (par opposition à la valeur intrinsèque). On pourrait aussi bien dire valeur d'échange ou valeur économique. C'est pourquoi MM. Championnière et Rigaud en donnent deux expressions : le prix moyennant lequel une chose *est* vendue (c'est-à-dire le prix) ou *doit* être vendue. Cette seconde expression n'est pas correcte. Car une chose n'a aucun droit, nous le savons, à se vendre à un certain prix. Il aurait fallu remplacer le terme *doit* par le terme *peut*, qui n'est d'ailleurs pas parfait. Et ainsi la définition s'identifierait à celle de M. Bourgeois (thèse, Rennes, 1921) : la valeur vénale est représentée par le prix moyennant lequel une chose est ou peut être vendue. Même ainsi la définition manque de précision, et ne rend pas compte de ce qui différencie la valeur vénale du prix. Aussi bien la notion de valeur vénale n'a été examinée avec quelque ampleur, lors d'études sur les droits d'enregistrement que par M. Colombani (thèse, Paris, 1908), aux pages 217 à 220 de son ouvrage qui était un plaidoyer en faveur de l'introduction, dans le domaine des mutations par décès, du système d'évaluation par la valeur vénale.

« La valeur étant subjective, devrait varier suivant les personnes. Mais, sur un marché, il résulte des appréciations individuelles mises en présence, un taux unique, une valeur objective : c'est la valeur d'échange, c'est-à-dire le pouvoir qu'ont les choses d'être prises pour équivalent d'autres choses dans les contrats intéressés ...

« Ainsi du fait qu'il existe un marché par une valeur, la valeur se réglant d'après la loi de l'offre et de la demande devient nécessairement objective. La valeur ainsi comprise est la *valeur normale* de l'objet, et il doit être *toujours possible de la déterminer avec exactitude*.

« La valeur vénale s'obtient suivant un cours fixé sur un marché qui sera, pour les valeurs mobilières : la bourse des

valeurs ; pour les denrées et marchandises : les bourses de commerce ; et enfin pour les valeurs immobilières, un *vaste marché, sans assise précise* celui-là, mais qui n'en existe pas moins réellement : le *marché individuel*. C'est de *gré à gré* que se produit le cours des immeubles *dans un marché ne réunissant à la fois qu'un nombre restreint d'intéressés*.

« *Les immeubles ont donc un cours comme les autres valeurs...*

« A la valeur d'échange, uniforme sur un marché, où on la nomme le prix courant ou la cote, s'oppose une autre valeur que nous ne ferons que signaler, parce qu'elle ne peut servir de base dans la question qui nous occupe : c'est, nous la connaissons tous, la valeur d'usage ...

« La valeur d'usage est déterminée uniquement par les besoins et les désirs, les appréciations individuelles d'un individu : elle n'a d'autre fondement que l'utilité subjective, tandis que la valeur d'échange a un caractère plus objectif. La première est sans cesse variable avec le besoin et les désirs auxquels elle correspond, la seconde est susceptible d'être fixée dans la réalité ; elle sert de base aux statistiques, de même qu'aux spéculations.

« *De toutes ces considérations nous sommes amenés à déduire que la valeur vénale étant objective, il est possible de déterminer pour un immeuble le prix auquel il pourra s'offrir sur le marché : c'est-à-dire la valeur vénale de cet immeuble.*

M. Colombani ajoute (p. 234-235) :

« Lorsque nous donnons l'ordre d'acheter une valeur mobilière en bourse, sait-on au juste le prix qu'on la paiera. Evidemment non. Ce que l'on sait c'est le *prix approximatif* qu'il faudra déboursier pour entrer en possession du titre, *mais le prix approximatif seulement*. Ce que le particulier ne peut deviner, il serait inique de demander à la loi de le faire. Il faut rester en cette matière dans les bornes de la raison. Ce que nous demandons à la loi, ce sera simplement de déterminer *la valeur vénale normale* du bien, c'est-à-dire la valeur vénale dépouillée de son élément psychologique d'incertitude, résultant du marchandage au cours duquel le plus rusé des deux parties en cause obtient sur l'autre un avantage définitif. La loi ne peut tenir compte d'un écart ayant pour cause originelle un élément aussi incertain et se traduisant par une *différence en plus ou en moins du prix normal* ».

Nous n'avons pas hésité à rapporter ici ces développements parce qu'ils nous ont paru fort intéressants et parce qu'il semble légitime de croire qu'ils exposent les fondements économiques de la thèse de l'administration.

Le point de départ de l'exposé de M. Colombani, c'est la distinction classique entre la « valeur d'usage » et la « valeur d'échange » ; entre la « valeur individuelle » et la « valeur sociale » pourrions-nous dire, en reprenant, à quelque nuance près, la même idée sous d'autres termes eux aussi bien connus. Ce point de départ est incontestable, mais M. Colombani en tire des conséquences qui nous paraissent singulières et qui ne sont la suite que d'artifices de raisonnement. D'abord il se fait de la valeur d'échange une conception fort inexacte. Ensuite, et par une sorte d'extrapolation hardie, il introduit cette notion dans un domaine où elle ne trouve pas toujours son emploi. Il convient de s'arrêter sur ces deux points :

1^o Tout d'abord M. Colombani semble se faire de la valeur d'échange une conception assez simple et partant assez inexacte. Sur un marché organisé, il se forme ou tend à se former un *prix* unique : on a appelé cela la loi de l'unité de prix. Mais que, pour des objets fongibles il se forme un prix unique, cela ne veut nullement dire que ce prix soit objectif, invariable : le fameux prix unique n'existe qu'à un moment donné. Il ne se perpétue pas. D'autres prix, uniques en ce sens qu'à la même période il n'y en a pas d'autres, se substituent à lui. Ces prix uniques ne sont pas immuables, tant s'en faut, mais plus ou moins variables. Croire que ce prix soit objectif, et qu'il soit possible de déterminer un prix normal, autour duquel les prix réels s'inscrivent en plus ou en moins avec une petite différence, voilà qui ne repose, économiquement, sur rien de solide.

Qu'on considère une bourse de valeurs mobilières : les prix qui s'y forment suivent des variations plus ou moins grandes, suivant les valeurs et suivant les époques. Mais il n'est nullement possible de déterminer un point fixe autour duquel elles ne seraient que des oscillations de faible amplitude et partant négligeables. Les conditions de l'échange se modifient ou peuvent se modifier à tout instant.

Et, pourtant là, il y a un cours.

2^o Peut-on dire que ce cours existe pour les immeubles ?

M. Colombani, après s'être référé aux bourses de valeurs, nous dit qu'il existe pour les « valeurs mobilières » un vaste marché, mais sans assise précise : le marché individuel, et « c'est de gré à gré que se produit le cours des immeubles, dans un marché ne réunissant à la fois qu'un nombre restreint d'intéressés ». Rien que par cette indication, on voit l'énorme différence existant entre un marché organisé de biens essentiellement fongibles, comme les valeurs mobilières, et un marché souvent inorganisé de biens très souvent non fongibles, comme celui des immeubles. M. Colombani, qui a pris grand soin de distinguer la valeur d'usage et la valeur d'échange, en liant cette notion avec raison à la notion de marché, n'en conclut pas moins que ce qui est valable pour un marché aussi « objectif » (pour reprendre son expression, en nous gardant soigneusement de la faire nôtre) que celui des valeurs mobilières l'est aussi bien et de la même manière pour un marché aussi « individuel » que celui des immeubles.

Pourtant, il y a une énorme différence entre ces deux sortes de marchés. Les biens immobiliers ne sont pas des biens fongibles, et ils présentent de très grandes différences entre eux. Une action d'une société est assimilable à une action de la même société. Un immeuble n'est pas exactement assimilable à un immeuble du même type. D'autre part, il y a toutes sortes de marchés pour les immeubles, et toutes sortes de catégories : il y a des nuances sensibles dans la formation des prix pour les uns et les autres.

Ainsi, à Paris par exemple, les immeubles de rapport font l'objet d'un marché organisé dans une certaine mesure. Les opérations commerciales auxquelles ils donnent lieu sont assez comparables entre elles ; il y a un assez grand nombre d'amateurs et pas mal de concurrence. La loi de l'unité de prix peut tendre à se réaliser dans une certaine mesure. On sait que pour eux, pour la période d'avant-guerre, il était légitime de parler de cours. On sait aussi que ça n'est plus guère possible aujourd'hui, où les transactions ne sont plus comparables, du fait de la variation perpétuelle de tous les facteurs, si bien que chaque transaction n'est plus qu'un cas tout à fait particulier. Cepen-

dant ces immeubles ont, si on veut, « une valeur sociale ». D'autres immeubles construits, et des terres aptes à certaines cultures, sont dans une situation économique du même genre. Mais il y a beaucoup d'immeubles, comme les châteaux et les usines, qui n'ont qu'une valeur individuelle (quand ils en ont une !) : il n'y a, pour les acheter, aucune concurrence.

Il importe donc de ne pas oublier que la valeur vénale n'est qu'un prix probable, et que cette conjecture, très fragile en matière immobilière où il n'y a guère de cours, ne saurait avoir de sens que si on la fonde sur les éléments économiques de l'échange et non sur de soit-disant qualités objectives de choses.

II. — Nous venons de voir que la doctrine, mis à part M. Colombani, ne s'était guère souciée du problème économique soulevé par l'appel fait par la loi à la notion de valeur vénale. Elle est restée également indifférente au problème du droit de recourir à l'expertise.

Seul, M. Wahl (*Traité de droit fiscal*, t. II) a pris nettement position, et contre la thèse de l'administration. Mais son opinion, tout à fait raisonnable, n'a qu'un intérêt doctrinal, puisqu'elle n'est pas partagée par la jurisprudence :

« Sur les contrats dans lesquels le prix est fixé en argent, c'est ce prix qui représente la valeur des objets transmis ; donc le droit doit être assis sur le prix que les parties indiqueront »... « le droit de vente immobilière est dû, non sur la valeur vénale, mais sur le prix. Le droit de contrôler les prix par la valeur vénale dérive simplement de la possibilité, envisagée par la loi, d'une dissimulation ».

Encore M. Wahl ne tire-t-il pas les conclusions que semblable fondement devrait entraîner.

MM. Championnière et Rigaud (*Traité des droits d'enregistrement*,...) se sont ralliés, sur tous les points, à la thèse administrative. Ainsi, ils estiment que l'impôt doit être liquidé non sur le prix, mais sur la valeur vénale (vol. IV, p. 372) :

« Une déclaration du prix n'est pas une déclaration estimative, car, ainsi que nous l'avons fait observer, les circonstances peuvent le faire porter au-dessous et au-dessus de la

valeur du bien, celui qui le vend au prix que ces besoins le forcent d'accepter l'estime néanmoins davantage et réciproquement. C'est donc la valeur légale, c'est-à-dire comme nous l'expliquerons plus tard l'évaluation vénale, par comparaison avec les fonds voisins que les parties doivent déclarer ».

M. Naquet (*Traité théorique et pratique des droits d'enregistrement*) exprime la même idée en soutenant que l'impôt doit être calculé sur la valeur *réelle* de l'immeuble. S'il y a un prix, c'est lui qui sert de base à la liquidation, sauf s'il est trop faible. Dans ce cas l'administration a le droit de provoquer une *expertise* pour rétablir la *valeur vraie* de l'immeuble. On retrouve donc chez ces auteurs cette idée qu'il y a une valeur objective, déterminable et presque stable, que nous avons relevée ailleurs. On sait ce qu'il faut en penser.

MM. Allix et Lecerclé (*Les Droits d'Enregistrement. Traité théorique et pratique*, t. I), laissant de côté la base économique de la question, ont entendu simplement donner la règle positive et pratique, c'est-à-dire la conclusion de la thèse de l'administration. Il ne pouvait en être autrement puisqu'elle est consacrée par la Cour de cassation.

CHAPITRE III

LA DÉTERMINATION DE LA VALEUR VÉNALE

Nous savons maintenant que, *sauf dans les cas exceptionnels* (p. 38-42) où un prix sert de base exclusive pour la liquidation de l'impôt, c'est sur la valeur vénale que l'impôt sur les mutations immobilières doit être liquidé. Peu importe le fondement de cette disposition : *l'administration a toujours le droit de demander la fixation de la valeur vénale par expertise*. C'est une règle générale et qui ne supporte pas de limites. En ce sens qu'elle s'applique même si le prix est sincère et véritable.

Section I

Dispositions législatives

I. — C'est dans la loi de frimaire qu'on trouve pour la première fois le principe essentiel de la législation fiscale sur les mutations immobilières, quant aux bases de liquidation.

« Article 17. — Si le prix énoncé dans un acte translatif de propriété ou d'usufruit de biens, immeubles, à titres onéreux, paraît inférieur à leur valeur vénale à l'époque de l'aliénation, par comparaison avec les fonds voisins de même nature, *la régie pourra requérir une expertise*, pourvu qu'elle en fasse la demande dans l'année à compter du jour de l'enregistrement du contrat ».

Et la loi de frimaire règle cette procédure :

« Article 18. — La demande en expertise sera faite au tribunal civil du département dans l'étendue duquel les biens sont

situés par une pétition portant nomination de *l'expert de la nation*.

« L'expertise sera ordonnée dans la décade de la demande.

« En cas de refus par la partie de nommer son expert, sur la sommation qui lui aura été faite d'y satisfaire dans les trois jours, il lui en sera nommé un d'office par le tribunal.

« Les experts, en cas de partage, appelleront un tiers expert ; s'ils ne peuvent en convenir, le juge de paix du canton de la situation des lieux y pourvoira ».

II. — La procédure fut modifiée par l'article 5 de la loi du 27 février 1912. L'article 3 de la loi du 27 mai 1918, modifié par l'article 11 de la loi du 29 juin 1918, organisa pour les échanges et les mutations à titre gratuit et par décès une sorte de procédure de conciliation, qui fut supprimée par l'article 29 de la loi du 22 mars 1924. Enfin toutes les règles relatives à l'expertise furent remplacées par celles posées par la loi du 13 juillet 1925, qui constitue maintenant le texte en vigueur en cette matière. C'est un texte général et qui s'applique à tout le champ du système fiscal de la valeur vénale. Cela résulte expressément de son article 57.

« Le droit d'expertise accordé à l'administration de l'enregistrement par la loi du 22 frimaire an VII et les lois subséquentes est étendu à tous les actes ou déclaration constatant, soit une mutation à titre onéreux ou à titre gratuit ou un échange de biens immeubles, de fonds de commerce, de navires ou de bateaux, soit l'énonciation de biens de même nature accompagnée d'une déclaration estimative pour l'assiette du droit proportionnel ».

La procédure est réglée par les articles 58 et 59.

« **Article 58.** — Lorsque l'accord sur l'estimation ne s'est pas fait à l'amiable, la *demande en expertise* est faite par simple requête au tribunal civil dans le ressort duquel les biens sont situés, ou immatriculés, s'il s'agit de navires et bateaux.

« Cette requête est présentée dans les deux ans à compter du jour de l'enregistrement de l'acte ou de la déclaration. Le *délai* est réduit à six mois en matière de vente de fonds de commerce ».

« **Article 59.** — *L'expertise* est ordonnée dans le mois de la demande et il y est procédé par *un seul* expert, qui est nommé par le tribunal statuant en Chambre du conseil.

« Si l'administration ou les parties n'acceptent pas les conclusions de l'expert, il peut être procédé à une *contre-*

expertise. La demande en est faite par la partie la plus diligente et par simple requête au tribunal civil, notifiée à la partie adverse, sous peine de déchéance, dans le mois qui suit la notification que fera le greffier, par lettre recommandée, du dépôt du rapport d'expertise au greffe du tribunal.

« La contre-expertise est ordonnée dans les mêmes conditions et suivant les mêmes formes que la première expertise. Toutefois, *si l'une des parties le requiert expressément*, cette contre-expertise sera confiée à *trois experts*.

« Le procès-verbal d'expertise ou de contre-expertise est rapporté au plus tard dans les trois mois qui suivent la remise à l'expert de la décision de justice.

« *Il sera statué sur l'expertise ou la contre-expertise par le tribunal jugeant en matière sommaire* ».

Ce texte a été modifié par l'article 17 de la loi du 31 mars 1932 : « Le premier alinéa de l'article 59 de la loi du 13 juillet 1925 est modifié ainsi qu'il suit :

« *L'expertise* est ordonnée dans le mois de la demande et il y est procédé par un seul expert qui est nommé par le tribunal statuant en Chambre du conseil. Toutefois si le contribuable ou l'administration le requiert, *l'expertise* pourra être confiée à trois experts ».

L'expertise est en principe confiée à un expert unique. Elle peut cependant être confiée à trois experts si l'une des parties le demande. La loi de 1932 ne porte aucune atteinte au droit pour le contribuable ou l'administration de demander une contre-expertise (qui *doit* être accordée). A cette contre-expertise procède en principe un seul expert, à moins que l'une ou l'autre des parties demande qu'il y soit procédé par trois experts.

Voici, enfin, la formule d'abrogation de l'article 61 de la loi du 13 juillet 1925 :

« Sont et demeurent abrogées en ce qu'elles ont de contraire aux articles 57, 58, 59 et 60 ci-dessus, les dispositions des lois antérieures visant les insuffisances de toute nature, à l'exclusion des dispositions visant les omissions et les dissimulations ».

III. — D'après les Instructions n° 3810 (24 mars 1924) et n° 3860 (15 juillet 1925), la procédure d'expertise ne doit être engagée qu'après que les agents de l'administration aient tenté d'aboutir à un règlement amiable pour la déter-

mination du montant sur lequel l'impôt doit être liquidé. C'est là un ordre que la direction générale donne à ses agents. Elle leur recommande de plus de ne rien négliger pour aboutir à ce résultat. Les avertissements envoyés pour ce faire doivent être parfaitement motivés et renouvelés au moins une fois. Si le contribuable consent à ce règlement amiable, il fera une soumission. S'il n'y consent pas, il sera procédé à l'expertise. C'est donc bien *l'expertise* qui reste dans ce cas, en dernier ressort et en dernière analyse, *le procédé de détermination de la valeur vénale*. Pour les règles de procédure, nous nous en tiendrons à la citation des textes que nous venons de faire. Par contre, il convient de procéder à une étude approfondie des règles de fonds.

Section II

L'expertise

Il importe de se rappeler ce que sont les experts. Ce sont des hommes compétents, des techniciens, des praticiens : ils sont versés dans la connaissance d'une science, d'un art, d'un commerce, d'une industrie, d'un métier. A l'exception des personnes que la loi déclare incapables soit à raison d'une incompatibilité, soit pour toute autre raison, tous ceux qui possèdent des connaissances spéciales peuvent être nommés experts. On peut même choisir comme experts des personnes autres que celles que nous venons d'indiquer : il suffit qu'elles soient jugées capables de remplir leur mission.

Ainsi, la qualité d'expert s'acquiert par le seul fait qu'on est *désigné* comme expert, pour telle ou telle affaire. Il en est ainsi en matière d'enregistrement. C'est dire qu'ici il n'y a pas lieu de se faire une trop haute idée des experts. Pourtant c'est à eux qu'on confie une opération aussi délicate que l'appréciation de la valeur vénale d'un immeuble ou d'un fonds de commerce.

Nous avons à répondre à deux questions de fond, la seconde de très grande importance : à qui appartient le droit de demander l'expertise, comment sont appréciés les résultats de l'expertise.

I. Droit de demander l'expertise

L'article 17 de la loi du 22 frimaire an VII et l'article 57 de la loi du 13 juillet 1925 sont péremptoirs et ne prêtent pas à discussion : *c'est à la régie seule qu'appartient le droit de demander l'expertise*. La jurisprudence est, bien entendu, dans le même sens :

« Vu les articles 17 et 19 de la loi du 22 frimaire an VII. — Considérant qu'il résulte de ces articles que l'expertise ne peut jamais être ordonnée que sur la demande de la régie et dans son intérêt ».

(Cass., 27 avril 1807, D., 7.303 ; Championnière et Rigaud, vol. IV, p. 382). De même, Cassation Chambre des requêtes, 5 mai 1915 (*J.E.*, 29557).

Cela se comprend parfaitement. S'il n'y a pas accord entre le contribuable et l'administration sur l'évaluation de la valeur vénale des immeubles, c'est à l'administration de prouver qu'elle a raison, le mode de preuve que lui accorde la loi est ici l'expertise.

II. Pouvoirs du tribunal quant aux résultats de l'expertise.

Les résultats de l'expertise s'imposent-ils au tribunal ? En d'autres termes, *les juges doivent-ils prendre comme évaluation les résultats de l'expertise ou peuvent-ils substituer à cette évaluation des experts une évaluation faite par eux-mêmes*. Pour répondre à cet important problème il importe de distinguer. La jurisprudence était constante à ce sujet jusqu'en 1925. Mais depuis la loi du 13 juillet 1925, elle est partagée et, si la Cour de cassation a été saisie, assez récemment de la question, elle ne s'est pas encore prononcée.

La loi de frimaire. — Sous l'empire de la loi du 22 frimaire an VII et de la loi du 27 février 1912, il était de jurisprudence constante que l'évaluation des experts liait le tribunal. Au reste, les textes précisaient que l'insuffisance d'estimation était *établie* par un rapport d'experts. De la jurisprudence, on peut tirer quatre règles, règles qui fixent

les pouvoirs du tribunal par rapport aux experts. Si la première est aujourd'hui contestée, les trois autres sont certainement en vigueur.

Première règle. — Les juges n'ont pas le droit de substituer leur propre évaluation à celle des experts. Ils sont liés par les résultats d'une expertise régulière dans la forme et dans le fond.

Cassation, 8 brumaire an XIV (D., 7.308 ; Championnière et Rigaud, vol. IV, p. 386-397) :

« Attendu 1^o que le tribunal s'est si peu cru en pouvoir de faire lui-même l'expertise qu'il a ordonnée qu'il en sera fait une par expert et qu'il a homologué celle que les experts ont faite ; »

La Cour de cassation, Chambre civile, a jugé le 7 mars 1808 qu'en matière d'enregistrement les juges sont liés par le rapport des experts (*J.E.*, 2870).

Cassation, 17 avril 1816 (*J.E.*, 5466 ; D., 7.305 ; Championnière et Rigaud, vol. IV, p. 383) :

« Considérant que quand la loi a indiqué l'expertise comme *moyen spécial* de vérifier la valeur vénale des immeubles dont la régie croit que le prix est dissimulé dans les contrats ou déclarations, *les juges ne peuvent substituer leur propre estimation à celle des experts* ».

Cassation 28 mars 1831 (Championnière et Rigaud, vol. IV, p. 383-384 ; *J.E.*, 9977) :

« Attendu 1^o que l'article 323 du Code de procédure, portant que les juges ne sont pas astreints à suivre l'avis des experts si leur conviction s'y oppose n'est pas applicable aux expertises faites en exécution de la loi spéciale du 22 frimaire an VII.

« Qu'en matière d'enregistrement, c'est aux experts seuls qu'est accordé le droit de fixer la valeur du prix des immeubles transmis à titre de propriété ou d'usufruit ».

Seine, 6 juillet 1867 (Instruction générale 2374-5^o de 1868) :

« Attendu que si, en matière ordinaire, la loi permet aux juges de s'écarter de l'avis des experts, il n'en est pas de même, quand une loi spéciale a indiqué l'expertise comme un moyen particulier de vérifier un fait ;

« Que les articles 17, 18 et 19 de ladite loi déterminent les

cas et les formes dans lesquels le droit d'expertise est exercé par la régie ; que ce droit est un droit général et absolu ; qu'il s'ensuit *qu'en aucun cas en matière d'enregistrement, le tribunal ne peut substituer sa propre estimation à celle des experts, mais qu'il est lié par le résultat de l'expertise* qui fait la loi des parties et *qui se trouve toujours, quand il y a un tiers expert, dans l'avis partagé par la majorité* ».

Approuvé par Cassation du 30 juillet 1868 (Instruction générale 2374-5^o de 1868).

Cassation, Chambre des requêtes, 1^{er} août 1923 (Instruction n^o 3807, du 19 mars 1924, *R.E.*, 7926) :

« Attendu d'autre part que l'article 323 du Code de procédure civile portant que les juges ne sont pas astreints à suivre l'avis des experts n'est pas applicable aux expertises faites en exécution de la loi fiscale, que cette dernière loi ayant indiqué l'expertise comme un moyen spécial de vérification des perceptions, c'est aux experts seuls qu'est conféré le droit de fixer la valeur des immeubles ; de telle sorte que cette estimation lie le tribunal, si l'expertise ne soulève aucune critique en la forme et au fond ».

De même le Tribunal de Bordeaux a jugé le 3 mars 1924 (*R.E.*, 8454) que lorsque le travail des experts est complet et que toutes les formalités légales ont été remplies, le tribunal *est astreint à suivre l'avis des experts s'ils sont d'accord, ou s'ils ne le sont pas, de la majorité. Dans ce dernier cas l'avis de la majorité est exprimé par l'estimation intermédiaire.*

Le 1^{er} août 1930, la Cour de cassation, Chambre des requêtes (*R.E.*, 9371) a encore jugé que le tribunal était lié par l'évaluation faite par les experts.

Cette règle a pour corollaire que *si l'expertise est régulière en la forme et au fond, le tribunal n'a pas le droit d'ordonner une nouvelle expertise.*

Alger, 24 février 1923 (*R.E.*, 7765) : lorsque une expertise a été faite pour fixer la valeur vénale d'un immeuble il n'y a pas lieu à nouvelle expertise du moment que les opérations des experts apparaissent en tous points régulières.

Cassation, 30 juillet 1868 (Instruction générale n^o 2374-5^o de 1868) :

« Attendu que l'expertise étant régulière en la forme et reposant au fond sur des bases raisonnables, il n'y avait pas lieu pour le tribunal d'ordonner une nouvelle opération ».

Notamment, *il n'y a pas lieu pour le tribunal d'ordonner une nouvelle expertise lorsque tous les éléments d'appréciation ont été, en temps utile, fournis aux experts qui en ont tenu compte dans leur estimation* (Dinan, 10 janvier 1922, *J.E.*, 31657).

Bien entendu le corollaire ne saurait être étendu à la contre-expertise de la loi de 1925, qui est de droit. Cette contre-expertise doit être, en ce sens, assimilée à la première expertise.

Deuxième règle. — Si l'expertise n'est pas régulière en la forme ou au fond, le tribunal peut et doit ordonner une nouvelle expertise.

Ainsi le tribunal est lié par le rapport des experts en ce sens qu'il est obligé de prendre pour évaluation le chiffre figurant à ce rapport, et qu'il n'a pas le droit de calculer ce chiffre lui-même. Si le chiffre figurant au rapport des experts paraît inexact au tribunal, celui-ci n'a pas la possibilité de le corriger. Il n'a qu'une ressource : ordonner une nouvelle expertise qui donnera un nouveau chiffre. Le tribunal l'adoptera s'il lui paraît vraisemblable. Tels sont les rôles respectifs des experts et du tribunal.

Cassation, 8 brumaire an XIV (D., 7.308 ; Championnière et Rigaud, vol. IV, p. 396-397) :

« Attendu ... 2° que le droit d'homologuer ou entériner entraîne celui d'adopter ou non les bases ou principes sur lesquels les experts chargés de régler ce qui fait partie de leur art ont fondé leur décision ; 3° que la question du choix de ces bases ou principes ne pouvant être décidée que par l'application ou l'interprétation d'une loi, ou la solution d'un point de droit, ne peut être qu'une question légale ou de droit qui est toujours de la compétence des juges chargés d'appliquer la loi ».

Cassation, 24 juillet 1815 (*J.E.*, 5210) :

« Attendu qu'il n'existe aucune disposition législative qui, en matière de droits d'enregistrement, interdise aux juges la faculté d'ordonner pour éclairer leur religion, une nouvelle expertise lorsque le procès-verbal des premiers experts qui ont opéré leur paraît défectueux ou insuffisant.

« Attendu que c'est aux premiers juges et non à la Cour de cassation qu'il appartient d'examiner si les opérations des experts sont suffisantes ».

Cassation, 17 avril 1816 (Championnière et Rigaud, vol. IV, p. 383) :

« Que si l'opération des experts leur paraît fautive ou incohérente dans les estimations qu'ils ont données... ils peuvent ordonner d'office une nouvelle expertise... ».

Cassation, 28 mars 1831 (Championnière et Rigaud, vol. IV, p. 384) :

« Que, dans le cas où il y a lieu de prononcer la nullité des opérations des experts, soit pour vices de forme, soit pour toute autre cause, *il doit être procédé à une autre expertise* ».

Il appartient donc aux juges du fait (et non à la Cour de cassation) de s'assurer que les opérations des experts sont régulières en la forme et au fond, et que les principes d'évaluation utilisés par eux sont conformes à la loi. Par là, ils ont un droit de contrôle et la possibilité de poser, indirectement mais sûrement, des règles d'évaluation. Nous verrons ce qu'il est advenu, en fait, de ce contrôle.

Troisième règle. — Le tribunal n'a pas à ordonner aux experts de procéder suivant tel ou tel mode d'évaluation.

Ainsi le Tribunal de la Seine a jugé le 8 décembre 1865 (*J.E.*, 18161) que la loi de frimaire ne permettait pas aux tribunaux de fixer à l'avance les bases du travail auquel les experts devront se livrer, sauf aux parties à contester le travail des experts.

Quatrième règle. — En cas d'expertises successives défectueuses, le tribunal peut adopter celle qui lui paraît la moins mauvaise.

La Cour de cassation, Chambre des requêtes, 26 avril 1841 (*J.E.*, 12757), a jugé que si après trois expertises successives, on ne trouve, dans les procès-verbaux rapportés, que variations et dissidences, le tribunal satisfait au vœu de la loi en adoptant celle des estimations qui lui paraît la plus juste et la plus raisonnable.

La loi du 13 juillet 1925. — Depuis la loi du 13 juillet 1925, la jurisprudence est partagée sur la question essentielle, de savoir si les juges sont liés ou non par l'évaluation résultant du rapport des experts. La question n'ayant pas encore

été tranchée par la Cour de cassation, il convient d'examiner les deux thèses en présence et de voir les arguments fournis à l'appui de l'une et de l'autre.

Première thèse. — L'expertise n'est qu'une mesure d'investigation. Les tribunaux ont le droit de fixer eux-mêmes le montant de l'évaluation.

Cette thèse a été adoptée par : Basses-Alpes, 26 juillet 1928 (*R.E.*, 8961); Millau, 31 juillet 1930 (*R.E.*, 9394); Nancy, 8 décembre 1930 (*R.E.*, 9521); Thiers, 18 mars 1931 (*R.E.*, 9566); Murat, 10 juin 1931 (*R.E.*, 9626); Privas, 29 janvier 1932 (*R.E.*, 9769); Bordeaux, 14 mars 1932 (*R.E.*, 9770); Bordeaux, 14 décembre 1932 (*R.E.*, 10122); Saint-Etienne, 21 décembre 1933 (*R.E.*, 10148); Toulon, 8 novembre 1934 (*R.E.*, 10339).

Un premier argument, mis en avant par le Tribunal de Toulon, intéressant au premier abord, ne saurait cependant être retenu :

« Attendu sur le deuxième point qu'on concevrait mal que le rapport de l'expert peut s'imposer au juge; les parties ont, en effet, la faculté en conformité des règles du droit commun de fournir dans toutes les instances concernant le recouvrement des droits d'enregistrement de quelque manière que la procédure ait été engagée, des explications orales, soit par elle-même, soit par avocat à l'appui de leurs critiques (Cass. civ., 8 juillet 1931, D.H., 1931, p. 473).

« Attendu que cette faculté donnée aux parties serait sans aucune utilité pratique et ne se comprendrait pas si les conclusions de l'expert devaient lier le tribunal, quelles que soient les erreurs que le rapport puisse contenir ou quelque insuffisant qu'il puisse apparaître ».

Cet argument paraît sans valeur : le rapport des experts ne ne saurait lier, en effet, nous l'avons vu, le tribunal que s'il est régulier en la forme et au fonds, et dans ce cas là seulement. S'il est défectueux, les tribunaux ordonnent une nouvelle expertise.

Voyons maintenant les arguments véritables, fournis à l'appui de la thèse, et qui paraissent solides.

1° On fait valoir d'abord que le *texte de la loi de 1925 est clair, sans ambiguïté* :

« Il sera *statué* sur l'expertise ou la contre-expertise *par le tribunal jugeant en matière sommaire* ».

Donc le tribunal établit lui-même le montant de l'évaluation en s'éclairant simplement du rapport des experts.

C'est ce qu'admettent Saint-Etienne 1933 et Bordeaux, 14 mars 1932 :

« Attendu ..., que *la rédaction de l'article 59 lui-même*, devenu l'article 265 du décret du 28 décembre 1926, ne prête à aucune ambiguïté quant au pouvoir des juges de statuer suivant leur conscience au vu des expertises ».

2° Les *travaux préparatoires* ajoutent encore, si le besoin est, à la clarté de ce texte. Il y a accord entre l'intention du législateur et le texte où il impose sa volonté. Ainsi, Privas :

« *Attendu en effet, qu'à la séance du 25 février 1925, de la Chambre des députés, M. Marcel Héraud a posé la question suivante : « Est-il bien entendu que le tribunal peut apprécier le résultat de l'expertise, que celle-ci ne s'impose pas à lui et qu'elle n'est en réalité qu'une simple mesure d'investigation » ?*

« Attendu que M. le rapporteur général du budget a répondu « C'est l'évidence même », et M. le ministre des Finances : « C'est entendu ».

Cet argument a l'approbation de Basses-Alpes, Thiers, Bordeaux, 14 mars 1932, Saint-Etienne.

3° Le *droit commun* en matière d'expertise, c'est-à-dire l'article 323 du Code de procédure, indiquant que l'expertise n'est qu'une mesure d'investigation, est applicable puisque la loi de 1926 ne l'exclut pas. C'est ce qu'ont estimé : Basses-Alpes, Bordeaux, 14 mars 1932 :

« Attendu que depuis la promulgation de la loi du 13 juillet 1925 les tribunaux ont, en matière d'enregistrement comme en droit commun, le pouvoir d'examiner, de discuter et d'apprécier l'opinion des experts » ;

4° Sous le régime de la *loi de frimaire*, l'expertise d'enregistrement était une procédure spéciale. Mais, déclare Bordeaux, 14 mars 1932, *les textes* qui établissaient cette expertise spéciale ont été *abrogés* par l'article 61 de la loi du 13 juillet 1925. Cette loi abroge les textes antérieurs qui sont contraires à ses dispositions. Or, un texte établissant que l'évaluation des experts lie le tribunal est contraire au texte clair et sans ambiguïté de l'article 59 de la loi du 13 juillet 1925 :

« Attendu... ; que ce n'est plus en effet l'estimation d'experts suivant les termes de la loi du 22 frimaire an VII, article 15-6° et article 326-2° qui détermine la valeur de l'immeuble et l'insuffisance relevée pour la liquidation et le paiement du droit proportionnel, *que ces textes ont été abrogés par l'article 61 de la loi de finances du 13 juillet 1925, laquelle a organisé dans ses articles 58 et 59 la procédure de l'expertise en pareille matière* ».

5° On pourrait tirer peut-être argument en sens contraire du *dernier alinéa de l'article 60 de la loi du 13 juillet 1925* :

« Aucune pénalité n'est encourue et les frais de l'expertise restent à la charge de l'administration lorsque l'insuffisance est inférieure au huitième du prix exprimé ou de la valeur déclarée, *toutes compensations* étant faites entre les diverses expertises ».

Le Tribunal de Thiers n'est pas de cet avis. Pour lui, la compensation prévue au texte précité ne vise *pas* une *opération arithmétique* dont les modalités, en ce cas, auraient été minutieusement déterminées dans chaque hypothèse ; cette compensation signifie seulement que les juges doivent puiser leurs éléments de décision dans la confrontation des divers rapports dont ils sont saisis et qui en fait, aboutit généralement à l'acceptation d'un chiffre moyen.

Deuxième thèse. — Sous l'empire de la loi de 1925, comme sous celui de la loi de frimaire, les juges n'ont pas le droit de substituer leur propre évaluation à celle des experts. Ils sont liés par les résultats d'une expertise régulière dans la forme et dans le fond.

C'est à cette thèse que se sont ralliés : Gironde, 10 juillet 1929 (*R.E.*, 9064) ; Toulon, 4 juillet 1927 (*R.E.*, 9174) ; Mayenne, 10 avril 1930 (*R.E.*, 9367) ; Seine, 11 avril 1930 (*R.E.*, 9541) ; Villeneuve-sur-Lot, 23 mars 1933 (*R.E.*, 9963) ; Seine, 3 mars 1934 (*R.E.*, 10260).

On fait valoir :

1° La loi de frimaire n'a prévu qu'un *seul moyen* d'établir la valeur vénale des immeubles : l'expertise. La loi de 1925 n'a pas eu pour but de modifier ce mode de détermination de la valeur vénale, mais seulement de l'étendre (Mayenne). La loi de 1925 *n'a eu en effet pour objet que d'unifier les règles de procédure et les sanctions. Rien n'autorise donc*

a priori, peut-on soutenir, qu'on puisse supposer que le législateur ait voulu modifier l'ancien principe que l'expertise règle définitivement l'estimation.

2° D'autre part, *le texte de la loi est formel et ne prête pas à discussion* (dans la thèse contraire on faisait la même remarque, eu égard à l'art. 59). Et on cite l'article 60.

a) *Le premier paragraphe de l'article 60 établit des pénalités pour le cas où « l'expertise révèle une insuffisance » (Mayenne).*

b) *Le dernier alinéa de l'article 60 prescrit une compensation entre les diverses expertises. Cette disposition ne se comprendrait pas si le tribunal n'était pas lié par l'avis des experts. Cet argument est en somme le principal de la thèse : il a été exposé avec soin par Gironde, Seine et Mayenne.*

« Attendu qu'il résulte de ces dispositions (art. 60) que, *ou bien les parties laissent passer le délai fixé par la loi pour demander la contre-expertise* : et elles sont déchues du droit de critiquer les conclusions du premier expert qu'elles sont censées avoir acceptées, et que le tribunal ne peut dès lors qu'entériner, *ou bien*, si elles ne sont pas satisfaites par les conclusions du premier expert, le *seul moyen* que la loi met à leur disposition pour les combattre est de requérir la contre-expertise et alors le tribunal doit pour la détermination de la valeur de l'immeuble *faire toutes compensations entre les diverses expertises ; c'est-à-dire adopter la moyenne des chiffres fixés* ; qu'il s'ensuit donc que dans les deux cas le tribunal est *lié* par les conclusions des experts et qu'en définitive la loi dont s'agit n'a fait que rendre légale la jurisprudence antérieure » (Seine 1930, Seine 1934).

« Attendu que cette disposition ... prescrit d'établir une moyenne entre les diverses propositions des experts pour faire ressortir par une *simple opération arithmétique* la valeur qui doit servir de base au calcul de l'insuffisance en vue de l'application de pénalités et de la condamnation aux frais d'expertise (Rapport général, Sénat, *Doc. parl.*, annexe n° 140 ; *J.O.* du 20 mai 1925, p. 454) ». (Gironde — en même sens Seine 1934).

Si on décidait en effet le contraire, on serait conduit, pensent MM. Allix et Lecerclé, à cette conséquence paradoxale et inadmissible que le juge, en certains cas, pourrait d'une part, décider contrairement à l'avis des experts, qu'il n'y a pas insuffisance et qu'aucun supplément de droit n'est

dû, et devrait, d'autre part, appliquer cependant en même temps les pénalités pour insuffisance en se basant sur la moyenne des deux expertises.

3^e Devant la clarté du texte de la loi, et même les travaux préparatoires précités, il n'y a *aucun compte à tenir des travaux parlementaires* :

« Attendu que les déclarations du rapporteur général et du ministre des Finances, en réponse à une question de M. Marcel Héraud, député, à la deuxième séance de la Chambre du 25 février 1925, après la discussion de l'article 60 (art. 110 du projet), sont *inconciliables* avec le texte de la loi et ne sauraient attribuer à l'expertise et à la contre-expertise le caractère de simples mesures d'investigation » (Gironde).

MM. Allix et Lecercel se sont ralliés à cette thèse ; quant à l'administration, elle soutient tantôt la thèse de la liberté d'appréciation du tribunal, tantôt la thèse contraire en se décidant uniquement d'après les circonstances de fait (R.E., 9769).

III. La contre-expertise de la loi de 1925

La contre-expertise prévue par la loi de 1925 est un droit accordé par la loi aux parties et s'intègre dans la procédure générale de l'expertise. Elle ne saurait donc être refusée aux parties par le tribunal. Ceci résulte du texte clair de la loi de 1925.

La jurisprudence n'est cependant pas unanime à ce sujet. Ainsi le Tribunal de Toulon a jugé le 4 juillet 1927 (R.E., 9174) que la contre-expertise ne doit être ordonnée que si le rapport de l'expert est manifestement insuffisant ou basé sur des données inexactes. De même, Mantes, 6 février 1931 (R.E., 9567) !

En sens contraire, il a été jugé (Gironde, 10 juillet 1929, R.E., 9064) que l'administration ou la partie qui demande une contre-expertise fait un usage régulier du droit qu'elle détient de la loi et que sa requête est suffisamment motivée quand elle indique que le requérant n'accepte pas les conclusions du premier expert ; que la Chambre du Conseil, compétente aux termes de l'article 59 de la loi du 13 juillet 1925 est d'ailleurs *tenue* d'ordonner la contre-expertise, sans que

le tribunal puisse, au préalable, examiner les résultats de la première expertise. Il a été jugé dans le même sens que les termes de l'article 59 de la loi de 1925 d'après lesquels :

« Il peut être procédé à une contre-expertise ».

visent uniquement la faculté qu'ont les parties, le cas échéant, de provoquer cette mesure complémentaire d'instruction, et non la possibilité pour les juges d'en apprécier l'opportunité et d'en décider. Le tribunal est donc tenu d'ordonner la contre-expertise (Tlemcen, 29 juillet 1931, *R.E.*, 9768).

Section III

Règles d'évaluation posées par la jurisprudence

Si le tribunal n'a pas le droit de substituer son évaluation à celle des experts, il n'est cependant lié par les résultats d'une expertise que si celle-ci est régulière en la forme et au fond. Si l'expertise n'est pas régulière, le tribunal ne l'homologue pas et ordonne une nouvelle expertise. Par là il a un moyen de *contrôle*, indirect, mais sérieux, sur le travail des experts. Par là, il a la possibilité d'exprimer ce qu'il faut faire ou ne pas faire et partant de poser des règles.

Par la section III de notre chapitre II on sait que ce qu'il faut déterminer, c'est la valeur vénale des immeubles, et que cette notion ne laisse pas d'être assez flottante pour la jurisprudence. Si le but lui-même est assez vague, les moyens à employer pour y parvenir le sont aussi, comme on va le constater par l'examen des règles résultant de la jurisprudence.

1^{re} Règle

Les experts ont le libre choix des méthodes d'évaluation

C'est là un principe de jurisprudence constante :

Ainsi Cassation, Chambre civile, 25 août 1862 (*J.E.*, 17559) :

« Mais attendu que l'article 17 de la loi du 22 frimaire an VII n'a point imposé aux experts l'obligation absolue d'adopter

une seule et même base d'estimation dans les cas très divers dans lesquels ils ont à procéder à des évaluations et *qu'ils peuvent choisir celle que leurs lumières et leur conscience leur suggèrent, sauf aux juges à l'apprécier* ».

Cassation, Chambre des requêtes, 22 octobre 1901 (*J.E.*, 26171) :

« Attendu que l'article 17 de la loi du 22 frimaire an VII ne prescrit aucun mode spécial d'appréciation que les experts soient nécessairement obligés d'employer ».

De même, Bordeaux, 3 mars 1924 (*R.E.*, 8454) ; Perpignan, 21 décembre 1931 (*R.E.*, 9688).

Il en résulte, comme corollaire, que *le procédé d'évaluation par comparaison avec les fonds voisins est une méthode facultative*. Ce procédé, énoncé par la loi de frimaire, est considéré par la jurisprudence comme le procédé normal d'évaluation, mais elle ne lui reconnaît cependant aucun caractère obligatoire.

Cassation, Chambre des requêtes, 1^{er} août 1930 (Instruction générale 4090-20, du 29 avril 1931 ; *R.E.*, 9371) :

« Attendu que le pourvoi reproche au tribunal d'avoir homologué le rapport des experts sans tenir compte de ce que, contrairement aux prescriptions de la loi, ils n'avaient pas fait la comparaison des immeubles à évaluer avec les fonds voisins de même nature...

« Mais attendu que, en matière d'enregistrement et pour l'application des textes susvisés, les experts ne sont pas obligés de suivre le mode d'évaluation énoncé par la loi ... »

De même : Cassation, Chambre civile, 25 août 1862 (*J.E.*, 17559) ; Var, 15 juillet 1927 (*R.E.*, 8802) ; Toulon, 8 novembre 1934 (*R.E.*, 10339) ; Cassation, Chambre civile, 23 décembre 1846 (*J.E.*, 14148) ; Seine, 9 janvier 1813 (*J.E.*, 4450).

Le principe a pour seconde conséquence qu'un *expert peut recourir à plusieurs méthodes d'évaluation*. Il a été jugé, ainsi, qu'on ne saurait reprocher à un expert d'avoir recouru à trois méthodes différentes d'évaluation, par classement des terres, par capitalisation des revenus et par comparaison avec les immeubles vendus dans la région pendant une période déterminée, du moment que l'emploi de ces procédés qui se contrôlent réciproquement, aboutit à des résultats

visiblement identiques (Loiret, 28 novembre 1927, *R.E.*, 8796).

A cette liberté, il est toutefois apporté une limitation d'importance. Il y a en effet *une méthode à laquelle les experts ne peuvent recourir* car elle est condamnée par la jurisprudence : *la méthode qui consiste à procéder exclusivement par capitalisation du revenu*. Car la jurisprudence estime que ce procédé a été écarté par la loi, et donne des résultats incertains et arbitraires (Cass., 23 mars 1812, *J.E.*, 4180 ; Seine, 24 février 1888 et Cass., Ch. req., 17 avril 1889, *J.E.*, 23312 ; Seine, 17 juillet 1899 et Cass., Ch. req., 22 octobre 1901, *J.E.*, 26171). Cependant, rien ne s'oppose à ce que les experts recourent à cette base d'appréciation pour contrôler l'évaluation qu'ils ont faite d'après d'autres éléments d'information, pourvu que l'ensemble de leurs recherches concoure à faire ressortir la valeur vénale de l'immeuble (Cass., Ch. req., 17 avril 1889, *J.E.*, 23312 ; Cass., Ch. req., 22 octobre 1901, *J.E.*, 26171).

En admettant le principe de la liberté des experts dans le choix de leurs méthodes d'évaluation, la jurisprudence abandonne, de ce fait, une grande part de son droit de contrôle sur le travail des experts.

2^e Règle

L'évaluation doit être située à la date de la mutation

Le Tribunal du Var, section de Draguignan, a jugé le 15 juillet 1927 (*R.E.*, 8802) que la seule condition impérative imposée aux experts est de *situer l'évaluation à la date de la mutation*. Ce principe est certain et ne saurait prêter à discussion. On le trouve, en termes exprès dans les textes législatifs. La loi de frimaire, article 17, se réfère en effet « à la valeur vénale à l'époque de l'aliénation » et la loi de 1918, article 1^{er}, à la « valeur vénale réelle à la date de la transmission ».

3^e Règle

Il faut en principe évaluer par parcelles

Il arrive fréquemment qu'un domaine immobilier, même constituant un ensemble, soit formé de parcelles c'est-à-

dire de biens de nature quelque peu différente, soit par leur situation, soit par leur caractère : maisons d'habitation, fermes, forêts, champs, prairies, parcs, jardins, etc. Lorsque cet ensemble fait l'objet d'une transaction unique, on peut se demander comment il faut l'évaluer, pour satisfaire aux exigences de la loi. Doit-on considérer chaque parcelle comme faisant l'objet d'une transaction particulière supposée et conclure que la valeur vénale du domaine, c'est le résultat de l'addition de la valeur vénale de chaque partie (évaluation dite par parcelles ou par partie). Ou, au contraire, peut-on admettre que l'ensemble forme un tout et ne fait l'objet que d'un seul transfert, comme c'est le cas, en fait (évaluation dite en bloc).

La Cour de cassation, le 9 brumaire an XIV (Championnière-Rigaud, vol. IV, p. 396-397) a décidé, — dans le cas d'une vente en bloc (faite au prix prétendu de 160.000 fr. et suivie, il est vrai, d'une revente par parcelles ayant produit 245.000 fr., le litige portant bien entendu sur la vente primitive, tout à fait indépendante des opérations subséquentes), — que la seule estimation valable était celle faite *par parcelles*, et que l'évaluation en bloc était proscrite par la loi :

« Attendu que si les deux experts ont procédé chacun sur une base différente, *l'un en estimant en masse, et l'autre en procédant à l'estimation des parties, en prenant pour objet de comparaison les fonds voisins de même nature, il n'en est pas moins évident que celui qui a estimé en masse ne s'est pas conformé à ce que lui prescrivait l'article 17 de la loi* ».

La question s'est posée à nouveau en 1862 devant la Cour de cassation (Ch. civ., 25 août 1862, *J.E.*, 17559). Celle-ci ne s'est pas alors prononcée d'une façon directe sur le problème. Voici :

« Que si, dans l'une de leurs opérations, qui a consisté à déterminer la valeur de chaque parcelle des dits biens *par comparaison* avec des parcelles de même nature, les deux experts sont arrivés au même résultat ils ne sont point pour cela tombés d'accord sur l'objet de l'estimation qu'ils avaient à faire, qu'en effet dans l'opinion de l'un des experts exprimée par lui à plusieurs reprises, *l'objet de cette estimation était moins la valeur vénale de chaque parcelle isolée des biens, que*

celle du corps du domaine vendu en bloc ; qu'en conséquence l'expert Dehut a, en dernier lieu, opéré sur cette base conformément à la demande de l'acquéreur Ecoutin, motivée sur les circonstances spéciales qui avaient précédé et accompagné la vente ».

Le tribunal ayant écarté cette méthode, sans examiner si les circonstances spéciales invoquées la justifiait ou non, et s'étant arrêté exclusivement à l'estimation par la comparaison des parcelles, la Cour de cassation a cassé son jugement comme portant atteinte au principe que les experts ont la liberté du choix des méthodes d'évaluation. Il est donc permis de penser, nous semble-t-il, que *l'évaluation peut se faire soit en bloc soit par parcelles*, cette dernière constituant la règle générale. Il nous paraît que cette deuxième méthode aurait dû être écartée : la valeur vénale devrait être appréciée dans une opération similaire à celle du transfert qui donne lieu à la perception des droits, c'est-à-dire à la vente en bloc, et non par rapport à une opération différente : *la revente des parcelles une par une*.

Cette dernière idée, conforme à l'équité, n'a pas été adoptée d'abord par la jurisprudence, mais cependant elle n'a pas été sans exercer une certaine influence. Ainsi il a été jugé qu'il faut tenir compte de la difficulté de vendre en détail un domaine de grande étendue :

« Attendu que cette vente comprenait un domaine et stipulait un prix unique, qu'il s'agissait d'apprécier la valeur vénale de ce domaine, laquelle ne peut pas être égale à la valeur vénale de ses parties totalisées » (Semur, 29 juillet 1924, J. E., 8567).

Un jugement récent a par contre donné une solution conforme à celle qui nous paraît la seule admissible : l'évaluation en bloc qui seule doit être retenue :

« Attendu que le jugement attaqué déclare que les experts chargés d'apprécier la valeur vénale desdits immeubles se sont entourés de tous les titres et documents qui pouvaient les éclairer dans leur opération ; — qu'ils se sont préoccupés des ventes d'immeubles faites à la même époque, dans des localités peu éloignées et dans les conditions qui leur ont paru se rapprocher de plus de celles dans lesquelles se trouve la terre de Brazey ; — qu'ils ont tenu compte, entre autres, de la difficulté de vendre en détail un domaine d'une aussi grande

élendue et que leur opération paraît reposer sur des bases équitables et qui doivent être adoptées par le tribunal » (Cass. req., 20 mai 1860 ; *J.E.*, 17684).

4^e Règle

C'est par rapport à la fonction économique normale et actuelle de l'immeuble qu'il faut faire l'évaluation

Deux éléments viennent compliquer singulièrement, avec d'autres, le problème de la valeur vénale.

1. D'abord l'opération d'échange, en cas de mutation à titre onéreux, peut être, en même temps, un transfert plus large, c'est-à-dire n'être pas purement économique. Il peut s'y mêler des éléments de libéralité. Il n'en est pas ainsi lorsque les transactions s'opèrent sur un marché organisé, sous le règne de la concurrence. Mais cela peut se produire pour toute transaction passée en dehors d'un marché organisé, et plus particulièrement pour les immeubles où souvent interviennent des questions familiales.

On peut alors se trouver en présence d'une opération complexe, participant à la fois d'une donation et d'un échange. Il est évident que, dans cette hypothèse, le prix exprimé n'est pas un véritable prix, au sens économique du mot.

2. Par ailleurs, nous savons que certains biens économiques peuvent avoir plusieurs fonctions, et partant des marchés différents pour chacune de ces fonctions. Par exemple une boulangerie peut être vendue en tant que boulangerie (mis à part, bien entendu, le fonds de commerce) ou en tant que simple immeuble. Nous nous trouvons en présence de ce qu'on appelle, en langage courant, la *convenance* : convenance pour un groupe de personnes, convenance pour une seule personne.

La loi n'a pas envisagé directement ces deux situations. Mais la jurisprudence n'a pas manqué de les rencontrer, surtout la seconde.

Le Tribunal de Mons le 16 mai 1879 (*J.E.*, 21986) a jugé que le droit de vente doit être liquidé sur la totalité de la somme payée au vendeur par l'acquéreur, alors même que

cette somme comprendrait, outre le prix, une indemnité de convenance. Le Tribunal de Semur, le 29 juillet 1924 (*R.E.*, 8567) a décidé, en sens contraire, qu'il fallait faire abstraction de la partie du prix de revente qui peut représenter une valeur de convenance pour les acquéreurs. Enfin le problème s'est posé dans toute son ampleur pour les ventes de forêts. On a hésité, pour liquider l'impôt, entre le prix que pourrait obtenir un marchand de bois en coupant toute la forêt, et le prix qu'accepterait de payer un propriétaire désireux d'aménager l'immeuble, en espaçant rationnellement les coupes.

« Attendu que l'expert, dans ses conclusions finales, est arrivé au résultat que le prix offert par le défendeur et inséré dans l'acte de vente ne s'écarte pas beaucoup d'une estimation saine et loyale pour *un amateur de fonds boisés désireux de conserver son bien forestier en un état voisin de la normale et jaloux de l'administrer en bon père de famille...*

« Attendu que l'expert est arrivé à ce même résultat soit sous le point de vue de la valeur qu'une forêt représentait à certains amateurs, *notamment aux marchands de bois* — valeur absolue — soit sous le point de vue de la valeur qu'une forêt représentait à un *amateur décidé à maintenir la forêt en un état voisin de la normale* et à transformer le revenu forestier, périodique de sa nature, en revenus annuels, aussi soutenus et réguliers que possible » (Sarreguemines, 12 juillet 1927, *R.E.*, 9665).

Ce jugement a été confirmé par la Cour de cassation, Chambre civile, 2 octobre 1931 (*R.E.*, 9665) :

« Attendu que le pourvoi reproche au jugement attaqué d'avoir, pour base de la liquidation du droit de mutation exigible, accepté celle des estimations contenues au rapport d'expert, *qui correspond non à la valeur vénale du bien vendu, telle que le veut la loi ; mais à une valeur de convenance pour certains amateurs désireux de faire des placements plutôt que d'exploiter industriellement la forêt ;*

« Mais attendu que l'expert dont l'avis a été accepté par le tribunal a donné son estimation *en tenant compte de la nature et du mode normal d'exploitation des biens forestiers ;* qu'en la formulant, il ne s'est point arrêté à une simple valeur de convenance mais bien *à la valeur vénale de la forêt telle que la conçoit l'opinion commune ;* que s'il a écarté des estimations plus élevées, c'est parce qu'elles supposaient

une transformation véritable, et d'ailleurs purement éventuelle de l'immeuble, au mode d'exploitation tout exceptionnel ; que ce n'est pas là que le tribunal pouvait puiser l'appréciation de la valeur réelle d'un bien forestier ».

La *Revue de l'enregistrement* en conclut que pour déterminer la valeur vénale d'un immeuble soumis à l'impôt de mutation, *il faut tenir compte du mode normal d'exploitation*, et écarter l'hypothèse d'une transformation purement éventuelle de ce mode d'exploitation, telle par exemple que celle pouvant résulter pour une forêt d'une coupe totale et de la vente du bois. De même un champ cultivé ne doit pas être estimé comme un pré de même situation et de même surface, ni comme une friche, ni comme un terrain à bâtir, ni comme un terrain industriel. Il ne devrait en être *autrement que s'il résultait de l'acte ou des circonstances de fait que, dans l'intention des parties, la vente a eu lieu en vue de la transformation de l'immeuble*.

Ce commentaire exprime assez exactement, à notre avis, l'opinion de la jurisprudence, sauf en ce qui concerne sa réserve finale, qui nous paraît opposée à la solution de la Cour de cassation. La Cour de cassation a décidé nettement qu'il faut faire abstraction de la convenance pour une ou plusieurs personnes. Elle veut que les biens soient évalués par rapport à leur marché habituel et par rapport à leur fonction économique normale. Elle estime qu'il ne faut pas retenir le prix résultant d'un échange entre deux personnes réalisé en dehors du marché. Le point délicat c'est que pour beaucoup d'immeubles, il est impossible de trouver un marché de quelque étendue.

On comprend, par l'esprit de cette jurisprudence, qu'elle ne retiendrait pas un prix qui serait entaché de libéralité.

5^e Règles diverses

A) *Il faut tenir compte de l'impôt :*

« Attendu dès lors que l'impôt, les frais de contrat et l'enregistrement étant déboursés par l'acquéreur, doivent être pris en considération, lorsqu'il s'agit d'établir le prix des biens et par conséquent leur valeur vénale ; qu'en effet on ne peut mettre en doute que si la maison dont il s'agit avait été, par une circonstance quelconque, affranchie de

l'impôt, la valeur vénale eut été augmentée d'autant ... » (Versailles, 15 mars 1832, Championnière et Rigaud, vol. IV, p. 397) Solution approuvée par Cass., 7 mars 1833 (Championnière et Rigaud, vol. 4, p. 398) : « que la valeur vénale doit être la base de l'estimation des experts, que cette valeur ne peut être que celle qui doit parvenir dans les mains du vendeur ; qu'elle ne doit comprendre, à moins de stipulations extraordinaires, dans le cas d'expression du prix par les parties elles-mêmes, aucun des frais auxquels, de droit commun, l'acquéreur est soumis ».

B) Il faut tenir compte des alluvions non mûres :

« Attendu que l'expertise..., doit comprendre en général tout ce qui constitue pour l'acquéreur un avantage ou un profit ; — que les alluvions, alors même qu'elles ne seraient pas encore assez consolidées soit pour devenir l'objet d'une revendication, soit pour donner des produits, n'en constitue pas moins, pour le domaine, un élément de valeur qui peut être quelquefois considérable ; — qu'en particulier, dans l'espèce, l'importance des alluvions était d'autant moins à négliger comme élément d'estimation, qu'elles avaient fait l'objet d'une clause spéciale du contrat de vente ».

(Cass. req., 29 juin 1868, *J.E.*, 18854, confirmant Toulouse, 29 novembre 1866, *J.E.*, 18321).

C) Il faut, pour estimer les biens d'un absent, vendus par ses héritiers présomptifs envoyés en possession provisoire, et qui ont stipulé qu'ils ne seraient nullement garants de la vente, tenir compte de la dépréciation résultant de la possibilité du retour de l'absent et partant de l'éventualité de l'éviction qui en résulterait.

« Attendu qu'elle (la valeur vénale) est, au contraire, essentiellement relative, et qu'on ne saurait la concevoir indépendante des faits qui entourent l'époque de la vente et l'immeuble vendu ; qu'elle est modifiée non seulement par les charges ou par les avantages matériels qui affectent le revenu, mais encore par toutes les circonstances de droit et par les éventualités même politiques ou commerciales qui peuvent permettre aux acheteurs plus ou moins de sûreté ou d'avantage, et les déterminer, par conséquent, à élever ou à baisser leurs offres » (Fontenay, 24 février 1860 ; *J.E.*, 17186).

Lorsqu'on groupe ces règles et qu'on les considère dans leur ensemble on ne peut manquer de noter leur faible ampli-

tude. En proclamant le principe de la liberté des experts quant au choix des méthodes d'évaluation, la jurisprudence abandonne déjà la plus grande part de son pouvoir de contrôle. Aussi les rares règles de fonds qu'elle pose manquent-elles de portée véritable. Elles consistent à déclarer qu'il faut tenir compte de la nature des biens, de ce qui les différencie les uns des autres, principe d'évidence puisque nous sommes en présence de biens non fongibles, et des causes d'appréciation et de dépréciation. Encore ce dernier principe ne se traduit-il par aucune règle vraiment positive. La jurisprudence, en face du problème de l'échange et de la formation des prix, s'en tient à un stade de connaissance primitif, imprécis et partant inexact. Elle ne se fonde pas, comme elle devrait le faire à notre avis, sur des idées et des connaissances approfondies pour apprécier la valeur du travail des experts, et tenir compte de son inévitable relativisme.

C'est donc sur le travail des experts que repose la valeur d'exactitude du système de la valeur vénale. C'est pourquoi il est utile d'examiner comment les experts procèdent à l'accomplissement de leur mission.

Section IV

Méthodes d'évaluation utilisées par les experts

Sous-Section I. — Evaluation des immeubles

C'est dans le remarquable ouvrage de M. Pierre Caziot, *Expertises rurales et forestières*, qu'on trouve l'exposé le plus sérieux et le plus compétent des méthodes d'évaluation de la valeur vénale des immeubles. Nous allons en tracer les lignes générales, pour être à même d'en déterminer ensuite la valeur.

Méthodes d'évaluation

1^{re} Méthode. *Evaluation par le revenu*

Cette méthode consiste à déterminer la valeur vénale d'un immeuble à l'aide de son revenu net en capitalisant ce

revenu à un taux déterminé. Il y a donc deux opérations préalables à cette multiplication : la détermination du revenu net, la détermination du taux de capitalisation.

Détermination du revenu net. — C'est la valeur locative. Elle s'obtient en retranchant les charges annuelles du revenu brut.

Les charges annuelles ce sont : les impôts, les primes d'assurance, les frais d'entretien, etc.

Quant au revenu brut, il se constate d'une manière différente suivant que la propriété a fait l'objet d'une location ou qu'elle est habitée par le propriétaire lui-même, s'il s'agit d'un immeuble urbain, ou exploitée par le propriétaire ou un fermier, s'il s'agit d'une propriété rurale. Dans le premier cas, la constatation est directe, dans le second, indirecte.

La *constatation directe* est simple : le revenu exprimé par le prix du bail. Cependant il convient de faire attention à ce fait qu'il peut arriver, pour des raisons diverses et notamment d'ordre sentimentaliste, que ce chiffre soit au-dessous ou au-dessus de la valeur locative généralement admise pour des propriétés de qualité analogue.

On peut en donner des exemples. Cela se produit, notamment, quand la même famille de fermiers occupe la propriété depuis plusieurs générations. S'il y a un mouvement de hausse, il se peut que les propriétaires ne le suivent pas à l'égard de leurs fermiers et leur maintiennent les prix anciens. On s'en rend compte par une comparaison avec les propriétés similaires. On peut aussi se trouver en présence de baux de longue durée : de ce fait, ils ne suivent pas, pendant leurs cours, les mouvements des prix. En conséquence, il faut pour l'évaluation ramener les taux des baux aux prix possibles de location au moment de l'estimation.

Quant aux immeubles utilisés par leurs propriétaires et aux domaines exploités par des fermiers ou directement, leur revenu ne peut se constater qu'*indirectement*. Pour ce faire on peut recourir à des méthodes diverses et notamment aux suivantes : par comparaison, par enquête, par les produits approximatifs, etc.

Détermination du taux de capitalisation. — Le taux de

capitalisation, c'est le revenu calculé sur le prix touché par le vendeur. Il ne faut pas le confondre avec le taux de placement qui est le revenu calculé sur le prix payé par l'acheteur. Ce dernier prix diffère du premier car l'acheteur paie l'impôt et les frais. Le taux de capitalisation varie dans le temps et par régions. Sa détermination est chose fort délicate. Pour ce faire, il faut suivre attentivement les ventes et avoir une grande connaissance de la situation du marché immobilier dans la région des biens à évaluer.

Cette méthode d'évaluation, on le voit, par ces brèves indications, ne considère les immeubles en tant que biens, que sous un angle limité : celui de biens productifs de revenus. Elle ne tient pas compte des autres éléments qui peuvent être pris en considération lors de la vente d'un immeuble.

2^e Méthode. *Evaluation par comparaison*

La méthode comparative consiste à déterminer la valeur vénale d'une propriété en appliquant à sa nature de bien ou à chacune des natures de biens (labours, prés, bois, maisons, etc.) dont elle est composée les prix usités dans la région. On classe donc les *biens en catégories comparables*, et on s'efforce de *déterminer* le prix moyen, le *prix courant* de cette catégorie de biens. Telle est l'essence du procédé. Il repose surtout sur l'étude des ventes de biens de même nature, de même fonction économique, c'est-à-dire de biens similaires et dans une certaine mesure presque substituables les uns par les autres.

Pour des propriétés rurales, précisons, à titre d'exemple, que ce procédé, appelé alors détermination de la valeur vénale par les prix moyens à l'hectare, consiste à : 1^o déterminer la superficie de chaque nature de biens, et dans ces diverses catégories, classer par ordre de qualités ; 2^o déterminer les valeurs à l'hectare applicables à chacune des catégories de biens suivant leur qualité. Cette détermination repose sur une étude approfondie des ventes opérées dans la région de la propriété à évaluer ; 3^o application de ces valeurs pour obtenir la valeur vénale de l'ensemble ;

4^o vérification des résultats obtenus par le *rapprochement avec certaines ventes de propriétés analogues* faites dans le voisinage.

Ce sont là les deux procédés les plus généraux d'estimation de la propriété. *Chaque procédé donne une valeur et c'est l'un de ces deux chiffres ou plus souvent un chiffre intermédiaire* que l'on adopte pour conclure. Certains experts font la moyenne entre les deux chiffres pour obtenir le chiffre intermédiaire.

Valeur des résultats obtenus

Valeur respective des deux procédés. — Entre les deux méthodes exposées, c'est la seconde qui nous paraît préférable, car elle est plus souple et est plus susceptible de tenir compte des différents éléments qui jouent dans l'échange. C'est du reste aussi ce qu'écrivait M. Caziot, en 1923 :

« Presque partout, on achète une propriété à tant l'hectare sans tenir compte du revenu. On consolide des capitaux en biens fonciers, sans trop se soucier du produit qu'ils fournissent, produit presque toujours bien minime.

« L'estimation par le revenu n'a donc pour le moment qu'une très faible importance. Nous le répétons encore ici : dans la période incertaine que nous traversons, *la valeur vénale d'une propriété ne se raisonne pas, elle se constate* ».

Degré de probabilité des résultats obtenus. — Le travail des experts n'est qu'une probabilité, qu'une conjecture. La valeur vénale n'est qu'un prix probable. Cependant le travail des experts peut aboutir à des résultats qui sont d'une probabilité assez grande. Il en est ainsi lorsqu'il s'agit d'immeubles qui sont en quelque sorte substituables les uns par rapport aux autres, analogues et participent d'une commune mesure. Car dans ce cas, ces biens font l'objet d'un véritable marché ; il y a concurrence pour leur achat, partant il est possible de dégager des diverses transactions une sorte de moyenne, de courbe des prix. Ainsi, pour les immeubles d'habitations des grandes villes. Ainsi, pour certaines catégories de propriétés rurales. Mais même dans ces cas favorables, les résultats du travail des experts, de leur propre aveu, ont un caractère de relativité. Et il ne peut pas en être autrement, nous le savons.

Écoutons M. Caziot :

« La détermination de la valeur d'une propriété n'est pas un problème à données précises et à résultats certains. Les inconnues sont trop nombreuses pour que l'on puisse procéder à cette détermination comme si l'on avait à résoudre une équation algébrique. La concordance absolue entre une *estimation et les résultats d'une vente ultérieure* constitue une coïncidence fortuite ; quand on arrive à une approximation de 5 % le résultat est bon ; de 5 à 10 % il est presque suffisant ».

Il conviendrait d'ajouter que de pareils résultats ne sont obtenus que par des experts particulièrement compétents. Mais tous ceux qui peuvent être appelés à remplir les fonctions d'experts sont loin d'être dans ce cas.

Limites d'application des méthodes d'évaluation. — Il y a un grand nombre de biens pour lesquels il n'est pas possible de parler sérieusement d'évaluation, étant donné qu'il n'y a plus de conjecture possible : ce sont, en général, les biens qui n'ont qu'une valeur « individuelle » au sens économique du mot. Ils ne sont pas productifs de revenus, et, comme ils sont seuls de leur espèce, il est impossible de songer à des comparaisons. Les *usines* sont dans ce cas. Mais on pourrait fournir beaucoup d'autres exemples. Nous en donnerons quelques uns empruntés au livre de M. Caziot.

« L'évaluation des *châteaux* est une des parties les plus délicates d'une expertise rurale, car ils représentent des valeurs immobilières extrêmement incertaines. Leur valeur vénale, quand elle existe, n'a aucun rapport, même lointain, avec leur valeur intrinsèque, c'est-à-dire celle qui découle de leur prix de revient. Un château dont la construction a coûté un million peut n'avoir aucune valeur vénale, alors qu'un château n'ayant coûté que 200.000 francs peut, par suite de sa situation, se vendre encore cent mille francs ».

Il en est de même pour les terres labourables :

« Les éléments matériels ou intrinsèques de la valeur (fertilité, situation) sont entièrement dominés par les éléments moraux qui agissent sur cette même valeur. Cela veut dire que la valeur vénale d'une terre n'est pas en rapport direct avec sa valeur intrinsèque. Dans une région déterminée, d'assez faible étendue, soumise aux mêmes influences économiques ou sociales, la gradation des valeurs se fait

encore normalement d'après la qualité, mais de région à région, les rapports de qualité n'existent plus.

« La notion de valeur des terres labourables est donc une *notion incertaine* qu'il est impossible de préciser d'après des moyens bien définis, conduisant à des résultats certains ».

Et pour les *vignes* :

« La valeur vénale des vignobles est bien la notion la plus incertaine qui soit. Il serait puéril de vouloir établir des bases précises d'estimation ».

Valeur vénale et valeur intrinsèque

Le Tribunal du Var, le 15 juillet 1927 (*R.E.*, 8802) a homologué une expertise qui a procédé à l'évaluation de la valeur vénale de bâtiments en calculant les frais de construction à la date de la mutation et en faisant intervenir un coefficient de vétusté. Est-ce qu'une pareille méthode d'expertise aurait dû être acceptée par le tribunal ? Nous ne le pensons pas, car elle ne permet pas d'obtenir la valeur vénale. La méthode d'expertise précitée donne ce qu'il est convenu d'appeler la *valeur intrinsèque*, définie par M. Caziot :

« *La valeur intrinsèque ou valeur actuelle des constructions correspond au coût de reconstruction des bâtiments, diminuée d'une somme plus ou moins importante correspondant à la vétusté* ».

Et M. Caziot indique qu'elle diffère beaucoup de la valeur vénale : pour les propriétés rurales, il précise que la valeur vénale est parfois nulle, et dans tous les cas très inférieure à la valeur intrinsèque.

M. Maxime de Sars, dans un article de la *Revue politique et parlementaire* (1927, t. 132, p. 95-106) intitulé « Valeur vénale et valeur de construction » a montré qu'il y a entre ces deux valeurs une différence sensible et établi que l'écart entre elles est d'autant plus grand que la localité est moins importante et aussi que partout cette différence s'est fortement accrue depuis la guerre. Il a pu remarquer que la valeur vénale des immeubles bâtis était très inférieure à leur valeur de reconstruction, notamment à la campagne.

Sous-Section II. — Evaluation des fonds de commerce

Une entreprise industrielle ou commerciale se compose de deux sortes d'éléments, les uns matériels (immobilisations, stocks, etc.), les autres immatériels. Ce sont ces derniers, achalandage ou clientèle, droit au bail, marques, etc., qui constituent le fonds de commerce au sens de la loi.

L'existence d'un fonds de commerce suppose essentiellement que son propriétaire a su s'attacher une clientèle. Lorsque le fonds fait l'objet d'une transmission, la clientèle ne passe pas *ipso facto* au nouveau propriétaire. Cela dépend de la nature des liens qui l'attachent à l'entreprise, c'est-à-dire de l'importance qu'a, auprès des clients, la personnalité même du propriétaire ou des dirigeants. Pour beaucoup de métiers, de caractère libéral ou artisanal par exemple, la fidélité de la clientèle dépend principalement de l'habileté et de la capacité des fondateurs ou de leurs successeurs. Pour d'autres au contraire, dans l'industrie notamment, la personnalité des dirigeants s'efface derrière celle de la maison. Cette question de fidélité n'est pas la seule qui influe sur la valeur d'un fonds de commerce. Il en est beaucoup d'autres, et d'ordre divers : emplacement, organisation, situation économique locale et générale, etc.

Deux catégories de méthodes s'offrent pour la détermination de la valeur vénale des fonds de commerce : méthodes mathématiques, méthodes comparatives.

Méthodes mathématiques

On en trouve un exposé très complet dans l'ouvrage fondamental de M. B. Fain, *Comment évaluer les fonds de commerce et les entreprises industrielles*.

Les méthodes mathématiques partent de ce principe que la valeur d'un fonds de commerce est déterminée par les bénéfices que l'acquéreur espère réaliser dans l'avenir. Pour elles, la notion de profit est de loin prépondérante et les considérations personnelles de l'acheteur, telles qu'aptitudes et goûts, qui pourraient le pousser à payer plus ou moins cher, ne sont que secondaires.

Elles consistent, en conséquence, à calculer la valeur actuelle d'une série d'annuités constituées par les bénéfices qui seront vraisemblablement donnés par le fonds : c'est une capitalisation de revenus éventuels.

Elles sont de deux catégories : directes, indirectes.

Les méthodes directes, au lieu de déterminer par expertise la valeur des biens matériels de l'entreprise et de la comparer à la valeur globale de l'entreprise, se contentent d'apprécier leur valeur moyenne et de calculer l'intérêt que représente la juste rémunération de ces capitaux. Elles défalquent ensuite cet intérêt du bénéfice futur annuel. S'il subsiste un solde, un superbénéfice si on préfère, c'est la capitalisation de ce dernier qui représente la valeur du fonds de commerce. Dans ces méthodes l'attention de l'évaluateur se porte essentiellement sur la technique de la capitalisation du solde, du superbénéfice. Cette catégorie de méthodes intéresse surtout les maisons de commerce, où les éléments matériels de l'entreprise sont, par rapport à son ensemble, secondaires.

Les méthodes indirectes concernent plus généralement les entreprises industrielles. Elles déterminent la valeur globale de l'entreprise par capitalisation des bénéfices futurs, puis opèrent une ventilation pour obtenir la valeur des éléments incorporels, c'est-à-dire du fonds de commerce.

Quelle que soit la catégorie adoptée, il y a toujours lieu de rechercher à quoi correspond une série de bénéfices futurs totalisés. Pour cela on recourt naturellement à des formules mathématiques, qui ne sont que des applications de la théorie des intérêts composés.

On obtient ainsi la valeur du fonds de commerce au point de vue du vendeur. On ne saurait l'appliquer telle quelle à l'acheteur, car cela équivaldrait à le priver des bénéfices dont il entend justement profiter pour une part. Il y a donc lieu de partager la valeur du fonds entre l'acheteur et le propriétaire. On pourra faire un partage forfaitaire, ou faire état de la disparition progressive de la clientèle achetée, ou tenir compte de la diminution progressive des bénéfices provenant de l'élimination de la clientèle primitive.

Non seulement le choix de la formule soulève des diffi-

cultés, mais encore et surtout l'arrêté des données. D'abord le bénéfice net : pour cela il y a lieu de procéder à un examen de la comptabilité puis à une étude critique du bénéfice dégagé, pour en éliminer les éléments ayant un caractère occasionnel et temporaire. On détermine ainsi le bénéfice normal de trois exercices, et c'est cela qu'on prend, en principe, pour base des bénéfices futurs. Une nouvelle donnée peut alors intervenir : constance, progressivité ou dégressivité des bénéfices.

Il convient ensuite de choisir un taux de capitalisation.

Enfin, il faut arrêter le nombre d'années de capitalisation. On tient compte, pour cela, du fait que l'influence des efforts anciens qui ont constitué la clientèle cesse généralement d'agir au bout d'un certain nombre d'années, de l'importance de la personnalité des dirigeants, des risques de la stabilité ou de l'instabilité du genre d'entreprise considéré.

Nous croyons qu'il n'y a pas lieu de pousser plus avant l'étude de ces méthodes. On en sait assez pour en comprendre le caractère et l'esprit. Fondées sur le raisonnement, ces méthodes ont pour effet de dégager une valeur théorique, et non pas une valeur vénale, c'est-à-dire un prix probable. Elles cherchent à déterminer beaucoup plus le prix auquel on devrait acheter une entreprise, pour réaliser une affaire raisonnable, que le prix que la vente est susceptible de donner en fait.

Aussi, dans le domaine fiscal, on devrait, à notre avis, les laisser de côté.

Méthode comparative

Elle procède à une analyse du fonds de commerce considéré pour dégager les facteurs particuliers et généraux de sa valeur, et cherche à l'estimer en le comparant aux fonds analogues vendus récemment. Pour de nombreux métiers on trouve des renseignements intéressants à ce sujet dans les journaux professionnels. Elle cherche donc bien à déterminer la valeur vénale ; c'est donc la seule méthode qui devrait être retenue en matière fiscale. On se doit d'attirer cependant l'attention sur sa valeur relative. Dans le domaine des fonds de commerce, la conjecture est toujours assez hasardeuse, car les facteurs particuliers et personnels sont très importants.

CHAPITRE IV

LE RÉGIME DES SANCTIONS

Il existe, dans le système de la valeur vénale concernant les mutations immobilières ou assimilées, deux ordres de sanctions : sanctions pour *insuffisance*, sanctions pour *dissimulation*.

On sait que mis à part les cas exceptionnels où l'impôt est liquidé exclusivement sur le prix ou un prix, c'est sur la valeur vénale qu'il est assis. Cette valeur vénale, nous l'avons vu, n'est qu'un fait d'appréciation, de conjecture. Si la conjecture faite par le contribuable ne paraît pas exacte à l'administration et aux juges, le contribuable subira des pénalités pour insuffisance, en dehors de toute question de bonne ou de mauvaise foi. Ces pénalités, entraînées par un simple calcul de conjecture, constituent donc la véritable sanction du régime fiscal de la valeur vénale. Nous les étudierons donc à fonds.

La dissimulation est une chose différente de l'insuffisance. Elle présente un caractère nécessairement frauduleux et intentionnel. Elle consiste en des inexactitudes sur des faits matériels directement constatables par le contribuable. Elle ne présente donc aucun intérêt spécial pour nous et nous n'en dirons, par conséquent, que quelques mots, simplement pour la situer.

Section I

Insuffisance

I. Les textes législatifs de l'an VII à 1925

De la loi de frimaire à la loi de 1912

1. Sous l'empire de la loi du 22 frimaire an VII, le système de la valeur vénale ne s'appliquait qu'aux mutations

à titre onéreux. C'est l'article 18 de cette loi qui réglait le régime des pénalités, par ses deux derniers alinéas :

« Les *frais de l'expertise* seront à la charge de l'acquéreur, mais seulement lorsque *l'estimation excédera d'un huitième au moins* le prix énoncé au contrat.

« L'acquéreur sera tenu, dans tous les cas, d'acquitter le *droit sur le supplément d'estimation*, s'il y a une plus-value constatée par le rapport des experts ».

Ce régime fut rendu plus sévère par la loi du 27 ventôse an IX.

« *Article 5.* — Dans tous les cas où les frais de l'expertise autorisée par les articles 17 et 19 de la loi du 22 frimaire tomberont à la charge du redevable, il y aura lieu au double droit d'enregistrement sur le supplément de l'estimation ».

Il résultait de la combinaison de ces deux textes qu'en cas d'*insuffisance, établie par expertise*, les contribuables devaient acquitter :

1° un simple droit sur le montant de l'insuffisance ;

2° de plus, si l'insuffisance était égale ou supérieure au $\frac{1}{8}$ de la valeur déclarée, un droit en sus sur le montant de l'insuffisance et les frais de l'expertise.

2. L'article 8 de la loi du 28 février 1872, alinéa dernier, établit un régime analogue pour les *mutations à titre onéreux de fonds de commerce et de clientèle* : un droit en sus sur le montant de l'insuffisance et les frais de l'expertise, lorsque l'insuffisance excède le huitième de la valeur déclarée, le droit simple étant toujours dû sur le complément de l'estimation. Ces dispositions furent étendues aux mutations *par décès* des fonds de commerce et de clientèle par l'article 11 de la loi du 25 février 1901, alinéa 1^{er}.

3. L'article 12, deuxième partie de l'alinéa 2, de la loi du 8 avril 1910 vint changer les sanctions pour les *mutations par décès de fonds de commerce*. L'insuffisance d'évaluation, lorsqu'elle était égale ou supérieure au $\frac{1}{10}$ de la valeur déclarée entraînait une peine d'un droit en sus du droit simple. Lorsque l'insuffisance était établie par un rapport d'experts, les contrevenants supportaient, dans tous les cas, les frais de l'expertise, alors même que l'insuffisance était

inférieure au 1/10 de la valeur déclarée (Instruction n° 3297 du 11 avril 1910).

4. L'article 12 de la loi du 25 février 1901 appliqua le régime des sanctions concernant les mutations d'immeubles à titre onéreux, aux mutations à titre gratuit entre vifs et par décès des immeubles dont la destination actuelle n'était pas de procurer un revenu. L'article 14 de la loi du 25 juin 1902 étendit les mêmes règles aux mutations ayant pour objet soit le droit du preneur, soit le droit du bailleur, n matière d'emphytéose.

5. L'ensemble de ces différentes dispositions avait pour résultat d'établir trois régimes différents de pénalités : un pour les mutations immobilières à titre onéreux (autres que les échanges et mutations assimilées), un pour les mutations à titres onéreux de fonds de commerce, un pour les mutations par décès de fonds de commerce. Pour remédier à cette diversité peu justifiable on fit la loi de 1912, qui constitua une première tentative d'institution d'un régime unique des pénalités pour insuffisance.

La loi du 27 février 1912

La loi du 27 février 1912, qui était d'ailleurs applicable à toutes les mutations immobilières et assimilées, et non pas seulement aux mutations soumises au système de la valeur vénale, établit, par les alinéas 2 et 4 de son article 5 le régime suivant : si l'insuffisance était inférieure au huitième de la valeur déclarée, le contribuable devait acquitter le droit simple sur le montant de l'insuffisance ; si l'insuffisance était égale ou supérieure au huitième de la valeur déclarée, le contribuable avait à payer : le droit simple sur le montant de l'insuffisance, un droit en sus sur le montant de l'insuffisance, les frais de l'expertise.

Mais ce régime unitaire ne tarda pas à être rompu par de nouvelles dispositions législatives.

Lois de 1918 et de 1924

1. La loi du 27 mai 1918 appliqua *aux échanges et aux mutations à titre gratuit entre vifs et par décès* d'immeubles le système de la valeur vénale. Au lieu de prendre les règles

existantes en matière de sanctions des insuffisances, elle en établit de nouvelles, assez compliquées, pour ces mutations, par ses articles 4 et 5. Ces textes, mal rédigés, contenaient une double erreur. Ils se référaient aux articles 17 et 18 de la loi du 22 frimaire an VII, textes abrogés en grande partie par l'article 5 de la loi du 27 février 1912. Par ailleurs ils ne prévoyaient pas les insuffisances exactement égales à un cinquième ou à un quart de sorte que, dans ces deux cas, l'administration se voyait dans l'impossibilité de réclamer une pénalité. Ces erreurs furent réparées par l'article 11 de la loi du 29 juin 1918, qui remplaça, par une nouvelle rédaction, les articles 4 et 5 de la loi du 27 mai 1918.

Voici ces dispositions :

« Les articles 4 et 5 de la loi du 27 mai 1918 sont modifiés ainsi qu'il suit :

« *Article 4.* — Si un accord n'intervient pas, les insuffisances dans les déclarations seront constatées par voie d'expertise à laquelle il sera procédé dans les formes prescrites par l'article 5 de la loi du 27 février 1912 et par les dispositions non contraires des lois antérieures, et l'insuffisance constatée donnera lieu à la perception d'une amende suivant le principe établi dans l'article 5 de la loi du 27 ventôse an IX et dans des conditions fixées par l'article 5 ci-après de la présente loi.

« *Article 5.* — Si l'insuffisance constatée est *égale ou inférieure à un dixième* de la valeur déclarée de l'immeuble, il n'y aura pas lieu à amende, ni à droit en sus, et les frais d'expertise et d'instance resteront à la charge de l'administration.

« Si l'insuffisance est *supérieure à un dixième mais inférieure à un cinquième*, les contrevenants supporteront la totalité des frais et payeront, à titre d'amende, un quart de droit en sus ».

« Si l'insuffisance est *égale ou supérieure à un cinquième, mais inférieure à un quart*, les contrevenants supporteront la totalité des frais et payeront, à titre d'amende, un demi-droit en sus.

« Enfin si l'insuffisance est *égale ou supérieure à un quart*, les contrevenants supporteront la totalité des frais et payeront, à titre d'amende, un droit en sus ».

« Dans tous les cas, si l'insuffisance est reconnue volontairement avant le dépôt du rapport des experts, il sera fait remise d'un quart de l'amende encourue, sans préjudice du paiement des frais à la charge des contrevenants.

« Aucune dérogation n'est apportée aux dispositions de l'article 12 de la loi du 8 avril 1910 pour le cas où l'insuffisance présente le caractère d'une dissimulation frauduleuse ».

Il convient de signaler l'innovation dans le domaine des sanctions, qu'on doit à la loi de 1918. Elle distingue en effet, pour le taux de la pénalité, suivant que l'insuffisance est reconnue amiablement avant le dépôt du rapport des experts ou non. C'est l'introduction du chantage. On sait combien le résultat d'une expertise est aléatoire. Aussi un contribuable sincère préférera souvent payer un supplément plutôt que de courir les risques de l'expertise.

Elle distingue, d'autre part, suivant que l'insuffisance est du dixième, du cinquième ou du quart de la valeur déclarée, ce qui est peut-être trop compliqué. C'est ce que reconnut le législateur qui, en 1924, vint modifier et simplifier le régime de la loi de 1918.

2. Ce fut l'œuvre de la loi du 22 mars 1924, article 29, texte important sur lequel on aura à revenir.

« Les articles 3, 4 et 5 de la loi du 27 mai 1918 sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes.

« En cas d'insuccès des préliminaires de conciliation amiable, les insuffisances d'évaluations immobilières en matière de mutations à titre gratuit, entre vifs ou par décès, et d'échange, seront constatées par voie d'expertise de la valeur des immeubles au jour de la mutation ; il y sera procédé dans les formes prescrites par l'article 5 de la loi du 27 février 1912 et par les dispositions non contraires des lois antérieures.

« *L'insuffisance reconnue avant la notification de la requête en expertise ne donnera lieu à aucune pénalité* : le redevable acquittera seulement le *droit simple sur le supplément d'estimation*. *Il en sera de même de l'insuffisance constatée ou reconnue après la notification de la dite requête*, si cette insuffisance n'excède pas le sixième de la valeur déclarée. *Si l'insuffisance excède le sixième de la valeur déclarée*, le redevable acquittera, outre le droit simple sur le supplément d'estimation, un droit en sus et les frais de l'expertise. En toute hypothèse, le redevable qui ne sera pas passible du droit en sus acquittera un intérêt de retard calculé au taux de 6% sur le montant du complément de droit simple à compter du jour de l'enregistrement de l'acte ou de la déclaration constatant la mutation ».

La loi de 1924 maintenait tout en le modifiant, le système que nous avons appelé le système du chantage.

Mais au lieu de retenir comme base de distinction le dépôt du rapport des experts, elle prenait la notification de la requête en expertise. Peut-être pour avoir la possibilité d'avoir un argument apparent en faveur de sa manière de voir : le souci d'éviter les frais d'expertise.

Par ailleurs, quant au taux de l'insuffisance à retenir pour l'exigibilité du droit en sus, elle se contentait de distinguer suivant que l'insuffisance était inférieure ou supérieure (ou égale) au sixième de la valeur déclarée.

3. Enfin l'alinéa 5 de l'article 28 de la même loi du 22 mars 1924, édicte des sanctions en matière de mutations à titre onéreux de navires et bateaux d'une jauge nette supérieure à 100 tonnes :

« Il sera perçu un droit en sus sur le montant de l'insuffisance, outre les frais de l'expertise, si l'insuffisance excède un huitième du prix exprimé dans l'acte ou la déclaration ».

Ainsi le système des sanctions pour insuffisance applicables dans le domaine du système de la valeur vénale n'était pas un système unitaire : on se trouvait en présence de trois régimes différents suivant les catégories de mutations. On a cherché à revenir à l'unité : ce fut l'objet de la loi du 13 juillet 1925.

La loi du 13 juillet 1925

C'est l'article 60 de la loi du 13 juillet 1925 qui établit le régime unitaire des pénalités applicables en cas d'insuffisance, pour l'ensemble du champ d'application du système de la valeur vénale.

« Si l'expertise révèle une insuffisance, et si cette insuffisance est égale ou supérieure au huitième du prix exprimé ou de la valeur déclarée, les parties acquitteront solidairement, savoir :

« 1° Le droit simple sur le complément d'estimation.

« 2° Un droit en sus, si l'insuffisance est reconnue amiablement avant le dépôt, au greffe du tribunal, du rapport de l'expert, et un double droit en sus dans le cas contraire.

« 3° Les frais de l'expertise.

« Aucune pénalité n'est encourue et les frais de l'expertise

restent à la charge de l'administration lorsque l'insuffisance est inférieure au huitième du prix exprimé ou de la valeur déclarée, *toutes compensations étant faites entre les diverses expertises* ».

Cette loi était aussi applicable aux cessions de *droit à un bail* ou du *bénéfice d'une promesse de bail*, par son article 36, dont l'alinéa 2 disposait :

« L'insuffisance du prix de la cession peut être constatée par expertise, dans l'année de l'enregistrement de l'acte ou de la déclaration et dans les formes et sous les sanctions prévues par les articles 57 à 61 de la présente loi ».

Ce régime de la loi du 13 juillet 1925 a été modifié par le décret du 20 juillet 1934. Nous examinerons cependant le système de la loi de 1925, qui pose d'importantes questions et nous verrons quelles modifications exactes y a apporté le décret-loi de 1934.

II. Le régime des pénalités établi par la loi du 13 juillet 1925. Les modifications apportées par le décret-loi du 20 juillet 1934

Le trait caractéristique du système de pénalités de la loi du 13 juillet 1925, c'est qu'il s'applique à tous les contribuables même de bonne foi. Mis à part les cas exceptionnels où l'impôt est liquidé sur un prix, c'est sur la valeur vénale qu'il doit être acquitté. C'est donc celle-ci que les contribuables doivent déclarer, et sans se tromper, s'ils veulent être à l'abri de toute pénalité ; qu'ils aient fait les plus louables efforts pour arriver à une conjecture aussi valable que possible de la valeur vénale, *ils n'en demeurent pas moins exposés à des pénalités, si l'expertise conclut à une insuffisance*. Et on sait pourtant quelle valeur très relative ont les résultats des expertises.

Nous avons deux questions à examiner : 1° étant données les rapports et les conclusions des experts, comment se calcule le montant des insuffisances ; 2° l'insuffisance étant déterminée, quelles sont les pénalités applicables.

1° Le calcul du montant de l'insuffisance.

La loi de 1925.

Il faut examiner successivement deux cas :

- a) l'expertise n'a pas été suivie d'une contre-expertise ;
- b) l'expertise a été suivie d'une contre-expertise.

a) L'expertise n'a pas été suivie d'une contre-expertise.

— Avant la loi de 1932, ce cas ne soulevait aucune difficulté, puisque l'expertise était faite toujours par un expert unique. Depuis la loi de 1932, l'expertise peut être confiée à trois experts et la question se pose de savoir quelle est l'évaluation à retenir par le tribunal (en admettant qu'on se rallie à la théorie qui veut que le tribunal soit lié par l'avis des experts) lorsque les conclusions des experts ne sont pas concordantes. La jurisprudence s'est ralliée à la solution traditionnelle qu'elle avait donnée sous l'empire de la législation antérieure (Rocroi, 2 mai 1861, *J.E.*, 17404 ; Dinan, 10 janvier 1922, *R.E.*, 7558) : il a été jugé que dans le cas où les avis des experts sont différents, le juge doit adopter le chiffre de la majorité s'il y en a une, et, s'il n'y en a pas, fixer la valeur vénale à celle établie par l'évaluation moyenne (Loiret, 28 novembre 1927, *R.E.*, 8796).

b) L'expertise a été suivie d'une contre-expertise. — On se trouve alors devant l'interprétation à donner au dernier alinéa de l'article 60 de la loi du 13 juillet 1925 :

« Aucune pénalité n'est encourue et les frais de l'expertise restent à la charge de l'administration, lorsque l'insuffisance est inférieure au huitième du prix exprimé ou de la valeur déclarée, *toutes compensations étant faites entre les diverses expertises* ».

Ce texte pose deux problèmes : le premier concerne sa portée, son champ d'application ; le second, le calcul de la moyenne qu'il ordonne.

1. Portée du dernier alinéa de l'article 60. — La jurisprudence ne s'entend pas sur la portée à donner au dernier alinéa de l'article 60.

Une première divergence se produit suivant que la jurisprudence se rattache à la théorie qui veut que l'avis des experts lie le tribunal ou à la théorie contraire (voir p. 62-67).

Si le tribunal se rallie à la thèse de la liberté d'appréciation des résultats de l'expertise, il en résulte que c'est l'éva-

luation fixée par le tribunal qui fixe l'insuffisance donnant lieu à la perception du droit simple sur le complément d'estimation et que le dernier alinéa de l'article 60 ne s'applique qu'au régime des pénalités (droit en sus, frais de l'expertise) pour en déterminer l'exigibilité et en fixer le montant.

Pour les tribunaux qui se rallient à la deuxième thèse, cette première divergence d'interprétation ne se produit pas.

Mais une seconde divergence se manifeste dans la jurisprudence. Suivant une première théorie, la moyenne ordonnée par le dernier alinéa de l'article 60 détermine le montant de l'insuffisance : 1° pour voir si celle-ci est supérieure ou non au huitième du prix ou de la valeur déclarés et partant pour voir si les pénalités sont *exigibles* ; 2° pour *calculer* les pénalités. Dans une seconde théorie qui conduit à des résultats singuliers, la moyenne précitée ne sert pas pour savoir si les pénalités sont exigibles ; elle sert uniquement pour le calcul de leur montant.

En combinant toutes ces interprétations on se trouve devant trois systèmes concernant le régime du droit simple sur le complément d'estimation et le régime des pénalités, dont un seul d'ailleurs nous paraît bon.

1^{er} Système. — *Le chiffre adopté par le tribunal sert à calculer le droit simple sur le complément d'estimation et à déterminer si l'insuffisance est suffisante pour entraîner les pénalités.*

La moyenne prescrite par l'article 60 ne sert qu'au calcul des pénalités.

Ainsi il a été jugé que l'insuffisance qui doit être retenue pour apprécier si elle est ou non supérieure à un huitième doit se comprendre de la différence entre le chiffre porté dans l'acte et le chiffre adopté par le tribunal sans qu'il y ait lieu de tenir compte de la première expertise remplacée par la contre-expertise ni des évaluations supérieures au chiffre accepté par le tribunal (Loiret, 28 novembre 1927, *R.E.*, 8796 ; Thiers, 18 mars 1931, *R.E.*, 9566).

2^e Système. — *Le chiffre adopté par le tribunal sert au calcul du droit simple sur le complément d'estimation. La moyenne sert à déterminer l'exigibilité des pénalités et leur quantum. C'est ce qui a été jugé par : Nancy, 8 décembre*

1930 (*R.E.*, 9521), Saint-Etienne, 21 décembre 1933 (*R.E.*, 10148).

3^e Système. — *La compensation légale doit être retenue pour le calcul du droit simple et pour l'exigibilité et le quantum des pénalités :*

« Attendu que la compensation légale doit au contraire être regardée comme devant s'opérer non seulement pour le calcul du droit en sus, mais aussi pour celui du droit simple ;

« Qu'il convient, en conséquence, en vue de déterminer ce dernier droit, aussi bien que le droit en sus, d'établir la moyenne arithmétique entre les propositions des experts laquelle fera ressortir la valeur qui doit servir de base au calcul de l'insuffisance pour l'application éventuelle de chacun des droits prévus par l'article 60 ;

« Que l'existence de deux méthodes différentes pour le calcul du droit simple et celui des pénalités ne peut être soutenu en présence des travaux préparatoires de la loi du 13 juillet 1925 et notamment du rapport fait au Sénat par M. Henry Bérenger (*Doc. parl.*, Sénat, Annexe N° 140, *J.O.*, p. 454) ».

(Seine, 3 mars 1934, *R.E.*, 10260. — Même solution : Gironde, 10 juillet 1929, *R.E.*, 9064 ; Guéret, 15 juillet 1931, *R.E.*, 9702 ; Libourne, 17 décembre 1931, *R.E.*, 10057, et surtout Mayenne, 10 avril 1930, *R.E.*, 9367).

Ce dernier système donne du problème la seule solution logique, solution d'ailleurs adoptée par l'administration (Instruction n° 3860 du 15 juillet 1925).

2. Calcul de la moyenne. — La moyenne se fait entre le résultat de l'expertise et le résultat de la contre-expertise. Sans cela on attribuerait à la contre-expertise une influence prédominante, si la première expertise avait été faite par un expert et la contre-expertise par trois experts ; ceci est contraire à l'intention du législateur (Mayenne, 10 avril 1930, *R.E.*, 9367).

La compensation est une moyenne arithmétique. L'exemple ci-dessous montre comment elle s'établit (cas d'expertise par un expert et de contre-expertise par trois experts).

$$\frac{15.000 + \left(\frac{30.000 + 30.000 + 20.000}{3} \right)}{2} = \text{fr. : } 20.833,33$$

Cette méthode de calcul est préconisée par la *Revue de l'enregistrement*, article 3566 et consacrée notamment par Seine, 3 mars 1934, *R.E.*, 10260.

Le décret-loi du 20 juillet 1934

Le décret-loi du 20 juillet 1934 a remplacé l'article 60 de la loi du 13 juillet 1925 par un nouveau texte. Son dernier alinéa remplace le dernier alinéa de l'article 60 et est rédigé ainsi :

« Aucune pénalité n'est encourue et les frais de l'expertise restent à la charge de l'administration lorsque l'insuffisance est inférieure au huitième du prix exprimé ou de la valeur déclarée ».

La phrase de l'article 60 :

« Toutes compensations étant faites entre les diverses expertises » est ainsi supprimée.

Ce texte met ainsi fin aux difficultés soulevées par l'interprétation de la phrase précitée. Comme le constate l'Instruction n° 4174 du 25 juillet 1934 (*R.E.*, 10186), *lorsque l'expertise est suivie d'une contre-expertise*, il y a lieu de faire abstraction de la première opération. *Le résultat de la contre-expertise est seul pris en considération*, tant pour liquider le complément de droit simple exigible, que pour apprécier si l'insuffisance est ou non inférieure au huitième de la valeur déclarée et partant calculer les pénalités.

2° Les pénalités

Toute insuffisance, reconnue à l'amiable ou résultant d'une procédure d'expertise, entraîne l'exigibilité du droit simple sur le complément d'estimation. L'insuffisance n'entraîne des pénalités que si elle est égale ou supérieure au huitième de la valeur déclarée. Dans cette hypothèse même, la loi opère des distinctions, pour appliquer des pénalités plus ou moins fortes. C'est ce que nous avons à voir, en étudiant successivement la loi de 1925, et le décret-loi de 1934.

La loi du 13 juillet 1925

Un simple renvoi au texte de l'article 60 de la loi du 13 juillet 1925 (voir p. 91) permet de connaître les pénalités applicables en cas d'insuffisance reconnue amiablement avant le dépôt du rapport de l'expert, et en cas d'insuffisance établie par le rapport de l'expert. Mais une difficulté se présente : *que faut-il décider en cas d'insuffisance reconnue avant la signification de la requête en expertise, c'est-à-dire avant que la procédure d'expertise soit engagée ?*

1. L'administration dès l'origine réclama les pénalités dans cette hypothèse, en se fondant sur le *projet* de budget de 1925 :

« Pour faciliter le règlement à l'amiable de la plupart des affaires d'insuffisance, le projet frappe plus sévèrement le contribuable qui se laisse assigner et qui succombe, en édictant, à son égard, une pénalité d'un double droit en sus ».

On trouve l'expression de cette thèse dans une réponse à une question écrite (*R.E.*, 8713).

« Question écrite du 1^{er} décembre 1927. M. Maitre, député, demande à M. le ministre des Finances : 1^o — si, en matière d'insuffisance dans les mutations à titre gratuit (succession ou donation) il est dû une pénalité si l'insuffisance est reconnue amiablement par voie de soumission avant toute procédure d'expertise ; en un mot, si la reconnaissance amiable, avant la signification d'une requête en expertise, de l'insuffisance commise dans l'évaluation d'un immeuble compris dans une déclaration rend ou ne rend pas exigible la pénalité d'un droit en sus ; 2^o — sur quel texte de loi peut s'appuyer le fisc pour réclamer et faire payer aux redevables une pénalité en pareille circonstance.

« Réponse — Réponse affirmative, dès lors que l'insuffisance est égale ou supérieure au huitième de la valeur déclarée ; 2^o — loi du 13 juillet 1925, article 60 ».

2. La jurisprudence se prononça en sens contraire.

En se fondant sur ce que l'article 61 de la loi du 13 juillet 1925 n'abroge les dispositions des lois antérieures qu'en ce qu'elles ont de contraire aux articles 57 à 60 de la loi du 13 juillet 1925 et que les termes de la loi de 1925 disent « si l'expertise révèle une insuffisance », il a été jugé (Tribunal civil de la Seine-Inférieure, section du Havre, 14 mai 1927,

R.E., 8621) que la loi du 13 juillet 1925 n'a pas institué un régime unique commun pour les insuffisances en matière de mutations immobilières ; que cette loi règle seulement la procédure de l'expertise et la quotité de la pénalité au cas où il est recouru à cette procédure ; *qu'elle n'abroge donc pas la règle de l'article 29 de la loi du 22 mars 1924*, aux termes de laquelle le droit en sus n'est pas exigible, pour les mutations entre vifs, lorsqu'un accord amiable est intervenu avant expertise.

Cette décision a été approuvée par la Cour de cassation qui s'est même prononcée en termes plus généraux. Interprétant littéralement le texte de l'article 60, elle a estimé que l'hypothèse de la reconnaissance de l'insuffisance avant l'engagement de la procédure d'expertise n'était pas prévu. Aussi, elle a jugé que la soumission souscrite à l'amiable avant expertise, fixe définitivement la valeur imposable des immeubles, mais ne produit pas entièrement les mêmes effets que la procédure d'expertise qu'elle est précisément destinée à rendre inutile. Par suite et par application de la maxime *nulla poena sine lege* il faut reconnaître qu'elle ne rend pas exigible la pénalité d'un droit en sus qui n'a été expressément prévue par les textes législatifs en vigueur que pour les insuffisances établies par voie d'expertise (Cass., Ch. req., 3 juin 1930, *R.E.*, 9293).

3. L'administration s'est d'abord inclinée (Instruction n° 4057, § 13 du 20 novembre 1930). Puis elle chercha à faire triompher sa thèse par le moyen d'un texte législatif. Un premier essai n'aboutit pas : elle fit insérer dans le projet du budget de 1932, un article 9 édictant que les insuffisances reconnues avant la requête en expertise seraient frappées d'un demi-droit en sus. Cet article ne fut pas retenu. Mais l'administration revint à la charge et cette fois avec succès : le décret-loi du 20 juillet 1934 vint lui accorder satisfaction.

Le décret-loi du 20 juillet 1934

Le décret-loi du 20 juillet 1934, dispose, par son article 6 :

« L'article 60 de la loi du 13 juillet 1925 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Si l'insuffisance reconnue amiablement ou révélée par l'expertise est égale ou supérieure au huitième du prix exprimé ou de la valeur déclarée, les parties acquittent solidairement, savoir :

« 1° Le droit simple sur le complément d'estimation ;

« 2° Un demi-droit en sus, si l'insuffisance est reconnue amiablement avant la signification de la requête en expertise ; un droit en sus, si l'insuffisance est reconnue après la signification de la requête en expertise, mais avant le dépôt au greffe du tribunal, du rapport de l'expert, et un double droit en sus dans le cas contraire.

« 3° Les frais de l'expertise.

« Aucune pénalité n'est encourue et les frais de l'expertise restent à la charge de l'administration lorsque l'insuffisance est inférieure au huitième du prix exprimé ou de la valeur déclarée ».

Il en résulte que si l'insuffisance est égale ou supérieure au huitième de la valeur déclarée, le contribuable a à acquitter (sans parler du droit simple, qui est l'impôt lui-même et non une pénalité) les frais de l'expertise et :

1° un demi-droit en sus, si l'insuffisance est reconnue avant la requête en expertise ;

2° un droit en sus si l'insuffisance est reconnue après la signification de la requête en expertise, mais avant le dépôt au greffe du rapport des experts ;

3° un double droit en sus, si l'insuffisance est établie après le dépôt au greffe du rapport des experts.

Il convient de remarquer que de l'arrêt de la Cour de cassation déclarant que l'article 29 de la loi du 22 mars 1924 n'était pas abrogé, l'administration avait tiré cette conséquence (Instruction n° 4075, § 13 du 20 novembre 1930) qu'en matière d'insuffisances dans les mutations à titre gratuit ou par décès et d'échanges d'immeubles, reconnues avant la signification de la requête en expertise, les intérêts de retard à 6 % sur le supplément des droits prévus par la loi de 1934, étaient exigibles. Par un singulier illogisme, elle déclarait que les intérêts de retard ne constituaient pas une pénalité.

Le décret-loi du 20 juillet 1934 ayant pour effet de rendre inapplicable l'article 29 de la loi du 22 mars 1914, il en résulte qu'il n'y a plus d'intérêts de retard exigibles (Instruction n° 4174 du 25 juillet 1930).

Section II

Dissimulation

Il peut arriver que les parties s'entendent pour porter dans les actes soumis à la formalité d'enregistrement un *prix de fantaisie*, inférieur au prix véritable, et passent entre-elles une contre-lettre rétablissant les bases exactes de la convention ou se versent de la main à la main un supplément de prix. On se trouve en présence d'une insuffisance *intentionnelle*, d'une dissimulation. Naturellement le législateur a établi un système de pénalités contre cette infraction.

Mais ce système n'est aucunement une caractéristique du système de la valeur vénale; il est lié au contraire à des idées d'un autre ordre. C'est pourquoi nous nous contenterons d'en tracer les grandes lignes. Nous verrons ensuite la liaison des pénalités pour dissimulation avec les pénalités pour insuffisance de la déclaration par rapport à la valeur vénale.

Voici les traits généraux des pénalités pour dissimulation :

1^o l'article 7 de la loi du 27 février 1912 établit *la nullité des conventions ayant pour but de dissimuler une partie du prix de vente* ou de la soulte d'échange en matière immobilière, en matière de cessions de fonds de commerce et de clientèle. L'article 28 de la loi du 22 mars 1924 a étendu cette règle aux mutations de navires et bateaux rentrant dans le champ d'application du système de la valeur vénale et l'article 25 de la loi du 13 juillet 1925, aux cessions de droit à un bail ou du bénéfice d'une promesse de bail.

Cette nullité est d'ordre public, et la contre-lettre est inexistante, non seulement entre les parties, mais même à l'égard du fisc ;

2^o l'article 12 de la loi du 23 août 1871 édicte pour les dissimulations sus-indiquées une *amende égale au quart de la somme dissimulée*, amende payée solidairement par les parties ;

3^o la loi du 23 août 1871 permet d'établir la dissimulation par tous les *modes de preuve* du droit commun, sauf par le serment décisoire ;

4° la même loi permet de recourir à une procédure spéciale ;

5° l'article 7 de la loi du 18 avril 1918 impose aux vendeurs, acquéreurs, échangistes et à leurs maris, tuteurs ou administrateurs légaux, l'obligation d'affirmer dans l'acte ou la déclaration que les prix ou les soultes convenus ont été intégralement exprimés. L'article 8 de la même loi punit toute *affirmation mensongère des peines portées contre le faux serment* à l'article 366 du Code pénal. Mais ces poursuites correctionnelles ne sont pas obligatoires pour l'administration qui reste juge de leur opportunité. Les peines correctionnelles ainsi prévues se cumulent avec les pénalités fiscales ;

6° le notaire recevant un acte de vente ou d'échange est tenu de donner lecture aux parties des articles 7 et 12 de la loi du 23 août 1871, des articles 7 et 8 de la loi du 18 avril 1918, et de l'article 366 du Code pénal. Sous peine d'amende il doit mentionner dans l'acte que la lecture des textes précités a bien été faite. Sous peine d'amende, il doit affirmer dans l'acte qu'à sa connaissance cet acte n'est modifié par aucune contre-lettre contenant augmentation de prix ou de soulte.

7° la loi du 27 février 1912 punit quiconque aura été convaincu de s'être, d'une façon quelconque, rendu complice de manœuvres destinées à éluder le paiement de l'impôt d'une amende personnelle égale au double de la somme dont le Trésor a été frustré.

Section III

Combinaison du système des pénalités pour insuffisance avec le système des pénalités pour dissimulation

Par solutions des 14 mars et 4 mai 1928 (Instruction n° 4030 du 18 juin 1929), l'administration a décidé que l'amende du quart pour dissimulation entraîne la non exigibilité du droit simple sur la somme dissimulée : autrement, on taxerait la contre-lettre. Cependant, comme dans le sys-

tème de la valeur vénale, l'impôt doit être liquidé sur la valeur vénale si le prix est inférieur à la valeur vénale, l'administration en tire cette conséquence *qu'elle conserve le droit de faire établir que le prix exprimé dans l'acte ostensible est inférieur à la valeur vénale.*

S'il est alors établi, soit par reconnaissance amiable, soit par expertise que le prix de l'acte ostensible est inférieur à la valeur vénale, elle réclame le complément de droit, c'est-à-dire le droit simple sur le montant de l'insuffisance par rapport au prix de l'acte ostensible. Si l'insuffisance est supérieure au montant de la dissimulation, elle applique le régime des pénalités pour insuffisance pour le montant de l'insuffisance par rapport au prix véritable figurant dans la contre-lettre.

Un exemple le fera comprendre d'une façon encore plus nette : prix estimé : 70.000 fr. ; prix réellement convenu : 100.000 fr., valeur vénale (reconnue amiablement ou établie par expertise) : 120.000 fr. L'administration demande le droit simple sur 120.000 — 70.000 et les pénalités pour insuffisance sur 120.000 — 100.000, en plus, bien entendu, de l'amende du quart de la somme dissimulée.

CHAPITRE V

APPRÉCIATION CRITIQUE

Section I

Capitalisation du revenu et valeur vénale

Sous le régime de la loi de frimaire et jusqu'à la loi du 27 mai 1918, notre législation de l'impôt sur les mutations immobilières faisait appel à deux systèmes d'évaluation des biens, suivant les actes de mutation :

1) un système automatique ou plus exactement forfaitaire : la capitalisation du revenu ;

2) un système souvent qualifié de réel : la valeur vénale.

On a vu, dans notre chapitre I^{er}, quel était leur champ d'application respectif ; ajoutons que la coexistence des deux systèmes avait valu à notre législation le reproche, assez légitime, de complexité. Mais on lui faisait aussi d'autres critiques, plus importantes, et qui étaient dirigées contre le système automatique de la capitalisation du revenu.

Le système de la capitalisation du revenu

Le système de la capitalisation du revenu consistait essentiellement à déterminer le revenu brut des immeubles et à le multiplier par un coefficient fixé par la loi : 20 pour les immeubles urbains, 25 (depuis la loi du 21 juin 1875) pour les immeubles ruraux. C'est dans la thèse de M. Colombani et dans le rapport de M. Balitrand (*Doc. parl.*, Ch., 1918 ; annexe, n° 4519, p. 472 et suiv.) qu'on peut trouver la meilleure expression des critiques qu'on pouvait faire à

ce système. Il convient de les rapporter ici, pour qu'on puisse être à même par la suite de juger la valeur du système de la valeur vénale d'une façon non pas absolue mais relative, par rapport au système forfaitaire.

Ces critiques étaient les suivantes :

1^o Le système de la capitalisation du revenu n'est ni aussi simple ni aussi commode qu'on pourrait le croire, au premier abord. Il arrive souvent, en effet, et tout particulièrement pour les immeubles ruraux qu'on rencontre les plus graves difficultés à déterminer le revenu. Il en est ainsi en cas d'inexistence de bail et d'absence de location verbale. Pour y parer, l'administration a bien le droit de recourir à l'expertise, mais cette méthode ne donne que des résultats incertains et aléatoires. De même les baux qui sont réglés non pas en argent mais en nature soulèvent toutes sortes de difficultés.

2^o C'est le revenu brut et non par le revenu net qui est capitalisé. Le forfait n'opère donc pas distraction des charges et présente de ce fait une cause certaine d'inégalité et partant d'injustice. Car les charges sont fort inégales suivant les immeubles. Ainsi, par exemple, les immeubles ruraux ne sont pas assurés, tandis que les immeubles urbains le sont en général. Les charges des immeubles urbains vont continuellement en s'accroissant devant la nécessité de suivre les améliorations de confort, de progrès.

3^o Le système de la capitalisation du revenu est fictif et arbitraire. La valeur obtenue est toute conventionnelle. Elle est, en fait, très différente du prix de vente possible de l'immeuble. Cela n'a rien de surprenant, car elle n'est basée que sur un seul élément : le revenu brut. Elle ne tient pas compte ou pas assez, des éléments qualitatifs des immeubles : situation, état d'entretien, qualité de la construction, vétusté. Le système aboutit à attribuer aux immeubles bâtis en état de vétusté une valeur supérieure à leur prix de vente possible. On peut constater, en effet, qu'une maison déjà ancienne supporte des loyers qui souvent ne sont pas nettement en dessous des loyers d'une maison neuve : la valeur de la construction n'intéresse pas directement les locataires, auxquels il importe peu de savoir si le proprié-

taire aura besoin ou non de faire procéder à d'importantes réparations.

Le système du revenu capitalisé n'est donc pas en rapport exact avec les prix. C'est qu'il ne tient guère compte du fait que le revenu n'est pas la seule utilité économique des immeubles, que d'autres facteurs sont pris en considération lors d'une vente. Il ne suit pas le mécanisme de la formation des prix, ni le mouvement réel de la vie économique.

4^o En pratique, ce système aboutissait à une imposition des immeubles sur une valeur très supérieure aux prix de vente obtenus par ces mêmes immeubles, lors d'opérations à titre onéreux de mutations, précédant ou suivant les mutations résultant de successions. C'est pour cela qu'il finit par être abandonné, sur les réclamations des contribuables. Aussi le champ d'application du système de la valeur vénale, qui avait été déjà étendu, fut considérablement élargi par la loi du 27 mai 1918 qui en fit le système unique d'évaluation en matière de mutations immobilières ou assimilées.

Le système de la valeur vénale

Il importe, en un bref résumé, de rappeler les caractéristiques du système de la valeur vénale, c'est-à-dire les traits essentiels que nous nous sommes efforcé de dégager, en en précisant exactement le sens et la portée.

Le système de la valeur vénale fait appel à deux bases de liquidation de l'impôt : le prix, la valeur vénale. On sait que le prix ou un prix n'est encore retenu, comme base exclusive définitive de liquidation, que dans des hypothèses qui ont un caractère d'exception. Pour tous les autres cas, et c'est une règle générale, l'impôt est liquidé non pas sur le prix ou un prix, mais toujours sur la valeur vénale. Cela signifie que même lorsqu'il y a un prix d'exprimé (et pas seulement une évaluation, comme il advient pour les successions et les donations) et que ce prix « paraît inférieur à la valeur vénale », l'administration a le droit de faire liquider l'impôt sur la valeur vénale, déterminée, en cas de litige par expertise.

Cette « valeur vénale », la loi ne la définit pas. On sait aussi et c'est l'essentiel que la Cour de cassation n'a nullement cherché à reconnaître ce qu'était la valeur vénale et à découvrir les réalités économiques qui pouvaient se trouver derrière les mots employés par la loi. On n'a pas oublié que les autres tribunaux ne sont pas arrivés, à part quelques exceptions, à donner de la valeur vénale une analyse sérieuse. Certains jugements ont certes pris soin, pour préciser, de lier la notion de valeur vénale au cours de la propriété immobilière ; mais ils n'ont guère été plus avant, et n'ont pas cherché à voir en quoi consistait exactement ce cours. Ils n'ont donné qu'un mot.

En général, la jurisprudence n'a pas réalisé que la valeur vénale n'était qu'un prix probable c'est-à-dire une conjecture de prix. Lorsqu'elle l'a compris, elle n'a guère été jusqu'à se rendre complètement compte que cette sorte de conjecture est généralement aléatoire, et même que dans nombre de cas elle est si aléatoire, si fragile qu'on ne saurait alors attribuer de sens pratique à l'idée même de valeur vénale, devant l'impossibilité de toute prévision.

Au reste, le procédé de détermination de la valeur vénale permet de trouver une raison à la quasi abstention de la jurisprudence. En cas de désaccord entre le contribuable et l'administration sur la fixation de la valeur vénale, la valeur vénale est déterminée par la procédure d'expertise, à la seule demande de la régie. Mais alors qu'en droit français l'expertise n'est considérée d'ordinaire que comme une simple mesure d'investigation destinée à éclairer les juges il n'en est pas ou tout au moins n'en était pas de même pour l'expertise en matière d'impôt sur les mutations immobilières.

Il était en effet de règle constante, jusqu'à la loi du 13 juillet 1925, que les tribunaux étaient liés par les résultats de l'expertise. Par là, on entendait que les juges n'avaient pas le droit ni de modifier l'évaluation faite par les experts, ni d'y substituer la leur, lorsqu'ils se trouvaient en présence d'une expertise régulière en la forme et au fond. Si l'expertise n'était pas régulière, les tribunaux n'avaient qu'une seule possibilité : ordonner une nouvelle expertise. On sait

que depuis la loi du 13 juillet 1925, la jurisprudence s'est partagée sur le point de savoir si les tribunaux sont liés ou non par les résultats de l'expertise, c'est-à-dire sur le point de savoir si les tribunaux ont le droit ou non de substituer leur propre évaluation à celle des experts. Le débat n'est pas tranché : la Cour de cassation, saisie, ne s'est pas encore prononcée.

Toutefois, on a vu que de leur pouvoir d'homologation des expertises, les tribunaux auraient pu tirer le moyen d'exercer un contrôle puissant sur le travail des experts. Jusqu'à présent il n'en a pas été ainsi. Au contraire. Les tribunaux ont même proclamé que les experts ont le libre choix des méthodes d'évaluation. Il n'y a qu'une réserve : l'interdiction de recourir à la méthode qui consiste à procéder uniquement par capitalisation du revenu. Cela mis à part, le champ est libre. On peut presque dire, sans trop forcer les mots, que les experts déterminent ce qu'ils veulent, comme ils veulent. Un tribunal n'a-t-il pas été jusqu'à admettre que la valeur intrinsèque (prix de revient de la reconstruction affecté d'un coefficient de vétusté) coïncide avec la valeur vénale, c'est-à-dire avec le prix de vente probable.

Ainsi donc les tribunaux s'en remettent complètement aux experts. Et ceux-ci ont à résoudre un problème singulièrement délicat : un problème de conjecture économique. Quelle que soit leur bonne volonté, il est permis de douter qu'ils soient à même de se montrer à la hauteur d'une tâche difficile et aléatoire entre toutes. Les experts les plus qualifiés n'ont-ils pas eux-mêmes beaucoup insisté, et c'est, il faut le souligner, tout à leur honneur, sur le caractère fragile et incertain de leurs évaluations dans la plupart des cas, sur le manque absolu de sens des évaluations dans certaines hypothèses. Ils ont affirmé, comme nous, l'inévitable relativisme de toute conjecture en ce domaine.

Mais notre législation, elle, ne fait aucune part à ce relativisme. Elle est organisée comme si la valeur vénale, au lieu d'être une probabilité plus ou moins chanceuse, était une chose déterminable avec une grande précision. Le régime des sanctions et notamment des sanctions pour insuffisance le montre avec éclat, que le contribuable soit de bonne ou

de mauvaise foi, que le prix exprimé (s'il y en a un) soit sincère ou non, peu importe. La loi ne prend en considération pour l'exigibilité des pénalités en sus du complément de droit simple qu'une seule chose : l'insuffisance est-elle ou non supérieure au huitième du prix exprimé ou de la valeur déclarée. Et, comme les résultats des expertises sont incertains, au lieu de faire bénéficier le contribuable de ce relativisme elle s'en sert pour exercer sur lui une pression qui n'est autre qu'un véritable chantage : le contribuable sera pénalisé d'un demi-droit en sus s'il reconnaît l'insuffisance avant le début de la procédure d'expertise, d'un droit en sus s'il la reconnaît après l'engagement de la procédure d'expertise, mais avant le dépôt du rapport des experts ; de deux droits en sus dans le cas contraire.

Il est permis de penser que les contribuables ont plutôt à se plaindre aujourd'hui de la réforme. Le système actuel est très arbitraire, et plein d'incertitudes et d'aléas pour le contribuable. Quelle que soit sa bonne foi, sa sincérité, il ne peut se mettre à l'abri des foudres de l'administration. Il est presque à sa merci.

On ne saurait trop insister sur la difficulté de fixer la valeur vénale. S'il s'agit d'une maison de rapport dans une agglomération on peut trouver des bases de comparaison dans les prix auxquels se sont vendus à une époque voisine de la mutation considérée, des immeubles semblables situés dans le voisinage. Lorsqu'il s'agit au contraire et par exemple de maisons isolées ou d'hôtels particuliers, les bases de comparaison font défaut. Ainsi, il est impossible de savoir, comme le font remarquer si justement MM. Allix et Lecerclé, que tel hôtel de l'avenue du Bois de Boulogne (avenue Foch) vaut 4 ou 8 millions : il n'y a pas de prix courants. Et le contribuable n'a pas le droit de se tromper. S'il se trompe, même de bonne foi, il subit de lourdes pénalités.

Ainsi, le système de la valeur vénale tel qu'il est actuellement, ne mérite nullement le qualificatif de réel que ses fondateurs lui ont donné avec trop d'empressement. Tout au contraire, il se refuse d'envisager les faits économiques tels qu'ils sont, et à en tirer les conséquences nécessaires. Il nous paraît donc souhaitable de le voir modifier ou rem-

placer par un autre système. Ce sont ces deux types de réformes possibles qu'il faut esquisser.

Section II

Réformes proposées

La réforme du système de la valeur vénale tel qu'il existe nous paraît pouvoir être cherchée de deux côtés. Deux solutions nous semblent se présenter : la modification profonde du système actuel, pour tenir compte des faits économiques, ou son remplacement par un système du type automatique.

Solution du système réaliste

L'essence de cette réforme serait d'introduire dans notre législation la notion de la valeur vénale, telle que nous l'avons dégagée de notre étude économique et confrontée avec le système actuel. Son idée capitale est de liquider l'impôt sur la valeur économique, c'est-à-dire en principe sur le prix.

Il faut envisager successivement deux hypothèses : mutations s'effectuant moyennant un prix exprimé en monnaie, mutation ne constituant pas un échange au sens économique, ou constituant un échange au sens économique, mais ne donnant pas lieu à un prix exprimé en monnaie (troc).

1^{re} hypothèse. Mutation s'effectuant moyennant un prix exprimé en monnaie et présentant un caractère d'échange économique. Dans cette hypothèse, on est en présence d'une véritable opération économique, d'une vente par exemple et qui n'est mêlée d'aucun élément de libéralité. Puisqu'il y a un prix, *l'impôt sera liquidé sur le prix*, seule mesure exacte de la valeur économique des choses, seule mesure déterminée, certaine, constatable. S'il est établi que le prix exprimé, est sincère et véritable, l'impôt sera liquidé définitivement sur ce prix.

Cependant, comme il est permis de douter de la loyauté des contribuables, et qu'il convient de tenir compte de

leur désir d'échapper à l'impôt, il semble légitime de ne pas refuser à l'administration des mesures de contrôle pour lui permettre de défendre, comme elle le doit, les intérêts du Trésor. Aussi, si l'administration croit pouvoir penser que le prix exprimé n'est pas sincère et exact, n'est pas le véritable prix, il faut lui reconnaître, semble-t-il, le droit de recourir à une expertise, mais nous préciserons quel caractère il importe de donner à cette expertise. La même solution serait valable pour le cas où l'opération ne serait pas purement économique, mais mêlée de libéralité.

2^e hypothèse. Mutation s'effectuant sans prix exprimé en monnaie ou présentant un caractère de libéralité (échanges, donations, successions). Puisqu'il n'y a pas de prix du tout ou pas de prix exprimé en monnaie, le contribuable déclarerait la valeur vénale c'est-à-dire le prix probable qu'on pourrait obtenir de l'immeuble par une vente à la même époque sur le même marché. L'administration serait admise à recourir à l'expertise pour contrôler ce prix probable dont on ne doit jamais oublier cependant le caractère aléatoire et incertain.

Toutefois, pour cette catégorie de mutation et pour celles rentrant dans la première catégorie dont le prix exprimé ne serait pas sincère ou serait entaché de libéralité, il y aurait avantage à généraliser les cas du système actuel où l'impôt est liquidé exclusivement sur le prix : l'impôt serait alors liquidé exclusivement sur le prix résultant d'une autre mutation du même immeuble, intervenue dans les deux ans précédant ou suivant la mutation considérée, présentant toutes garanties quant à l'exactitude du prix, c'est-à-dire d'une vente judiciaire ou d'une adjudication par devant notaire avec admission des étrangers.

Par ailleurs, il y aurait lieu de modifier l'expertise et le régime des sanctions.

L'expertise. — Les règles que nous venons d'énumérer auraient pour effet de restreindre le champ de l'expertise. Il conviendrait, de plus, de modifier sensiblement le caractère de cette procédure. Il faudrait d'abord que le tribunal lorsqu'il serait d'avis que le prix exprimé est le prix sin-

cère et véritable, décidât que l'impôt fût liquidé sur le prix. Dans le cas contraire, l'impôt serait assis sur la valeur vénale. Mais on rendrait aux juges les pouvoirs qu'ils ont de droit commun à l'égard des résultats des expertises : ils auraient donc le droit absolu de substituer leur propre évaluation à celle des experts. Car les juges seraient à même de tenir compte de tous les éléments du problème d'une façon moyenne, raisonnable, sans exagération dans aucun sens. Il y aurait lieu de préciser et de limiter les méthodes d'évaluation que pourraient utiliser les experts : il y aurait lieu de les obliger à recourir exclusivement à la méthode comparative.

Les sanctions. — Les pénalités pour dissimulation pourraient être rendues plus sévères, mais il faudrait revoir le régime des sanctions pour insuffisance. Le quantum de l'insuffisance entraînant l'exigibilité des pénalités devrait être porté au moins à 10 ou 20 % du prix déclaré. Les pénalités ne seraient exigibles que lorsque l'insuffisance serait établie en conclusion d'une procédure d'expertise.

Certains détracteurs du système actuel croient qu'il serait même indispensable d'aller plus loin et de supprimer toute pénalité pour insuffisance. Il y aurait lieu d'autoriser simplement l'administration à percevoir le complément du droit simple sur le supplément d'estimation.

Telles sont les grandes lignes des modifications qu'il nous paraît tout à fait souhaitable, voire indispensable, d'apporter au système actuel. Le régime modifié sur ces bases serait certainement empreint de beaucoup de souplesse et, en théorie tout au moins, il est assez séduisant.

Il importe, toutefois, de remarquer qu'il présenterait encore un inconvénient sérieux, celui de laisser la porte ouverte, par le maintien de l'expertise, à un contentieux relativement important. Pour parer, dans la plus grande mesure, à cet inconvénient, qui leur paraît des plus importants, d'éminentes personnalités préconisent l'instauration d'un nouveau système automatique.

Solution du système automatique

Pour la plupart de ses partisans, le nouveau système automatique ne serait pas exclusif du système de la valeur vénale. Son champ d'application serait limité aux mutations sans prix exprimé. Par là on reviendrait à la dualité de la loi de frimaire. Quelques partisans vont plus loin et voudraient l'application à toutes les mutations du système automatique.

Sa ligne essentielle serait de faire appel, dans la plus grande mesure, à la capitalisation du revenu net.

Pour les immeubles urbains, l'impôt serait liquidé sur le revenu net capitalisé d'un taux légal, avec intervention d'un coefficient de vétusté.

Pour les grandes propriétés rurales, l'impôt serait liquidé sur le revenu net capitalisé à un taux légal, mais différent du taux des immeubles urbains.

Dans tous les autres cas, l'impôt serait assis sur la déclaration par les parties de la valeur vénale, déclaration soumise aux moyens ordinaires de contrôle.

Ce système, complexe, n'est pas, on nous permettra de l'avouer, dans nos propres idées. Nous pensons que les critiques qui ont été faites contre le système forfaitaire de la loi de frimaire conserveraient, contre lui, une part importantes de leur force. Il ne serait guère moins arbitraire ni plus certain. C'est pour cela qu'à tout prendre la solution du système réaliste nous paraît préférable.

Mais nous n'aurons pas la naïveté de croire qu'une réforme interviendra de sitôt.

TROISIÈME PARTIE

Les droits de transmission de succession et de donation sur les valeurs mobilières

Si la naissance des valeurs mobilières est un fait relativement ancien, leur développement est beaucoup plus récent. On sait qu'il fut considérable à partir de 1830, pour des raisons qui sont présentes à l'esprit de tous. Aujourd'hui, les valeurs mobilières occupent, dans les patrimoines privés, une place au moins aussi importante que la richesse immobilière.

Les valeurs mobilières sont des biens incorporels. Ce sont, soit des créances sur des personnes morales, des sociétés par exemple (titres de rente, obligations, parts de fondateurs ou parts bénéficiaires) soit des parts dans des sociétés de capitaux (actions). Ces deux catégories ont des caractéristiques communes. Elles ont un but identique, qui est d'assurer un financement en permettant une immobilisation à long terme des capitaux, et sont soumises à un régime juridique spécial.

Ce régime juridique spécial présente des traits essentiels qu'il convient de rappeler : 1^o il y a égalité et interchangeabilité des titres de même espèce ou de même catégorie ; 2^o la détention des titres s'identifie avec la possession des droits constatés par ces titres, abstraction faite, en général, de la personnalité des détenteurs ; 3^o ce sont des titres

négociables, c'est-à-dire qu'on peut les vendre et les acheter au moyen de procédés spéciaux particulièrement rapides.

Par là on saisit ce qui différencie les valeurs mobilières des biens immobiliers. Ces valeurs mobilières sont des biens fongibles, et des biens négociables. De ce fait, elles peuvent avoir un marché étendu et perfectionné, nous verrons dans quelle mesure. C'est dire tout l'intérêt que nous paraît présenter le parallèle entre les impôts sur les mutations d'immeubles, que nous venons d'étudier, et les impôts sur les mutations de valeurs mobilières que nous allons examiner maintenant.

TITRE I

Les droits de transmission sur les valeurs mobilières

Les droits de transmissions sur les valeurs mobilières, qui frappent les mutations à titre onéreux de ces valeurs, sont une création récente du législateur fiscal. C'est en effet la loi du 23 juin 1857 qui constitue le premier texte en la matière, et qui est d'ailleurs resté fondamental.

Voici son article 6 :

« Indépendamment des droits établis par le titre II de la loi du 5 juin 1850, toute cession de titres ou promesses d'actions et d'obligations dans une société, compagnie ou entreprise quelconque, financière, industrielle, commerciale ou civile, quelle que soit la date de sa création, est assujettie, à partir du 1^{er} juillet 1857, à un droit de transmission de 20 centimes par 100 francs de la *valeur négociée*.

« Ce droit, *pour les titres au porteur et pour ceux dont la transmission peut s'opérer sans un transfert sur les registres de la société*, est converti en une *taxe annuelle* et obligatoire de 12 centimes par 100 francs du capital des dites actions et obligations, évalué par leur *cours moyen* pendant l'année précédente, et, à défaut de cours dans cette année, conformément aux règles établies par les lois sur l'enregistrement ».

Ce texte, qui établit le droit de transmission sur les cessions entre vifs à titre onéreux de valeurs mobilières pose la distinction essentielle pour la liquidation de l'impôt, entre le droit de transfert et la taxe annuelle de transmission. Avant de passer au propre projet de notre étude, il est utile d'indiquer, succinctement, le champ d'application de la loi de 1857.

Le champ d'application de la loi du 23 juin 1857 est le même que celui de la loi du 5 juin 1850, établissant le droit de timbre sur les valeurs mobilières. Deux conditions sont nécessaires pour que les titres soient soumis à la loi : 1^o il faut qu'il s'agisse de titres négociables (titres nominatifs, titres au porteur, titres à ordre), c'est-à-dire de titres qui peuvent être transmis dans les formes du droit commercial ; 2^o il faut qu'il s'agisse de valeurs publiques. On entend par cette expression les titres qui sont susceptibles d'être cotés en bourse. On leur assimile les titres qui par l'égalité de leur montant, la similitude de l'échéance (la similitude de la date de remboursement) présentent un caractère fongible.

Toutefois le champ d'application de la loi fut controversé jusqu'en 1922. On se demandait si la loi frappait les titres non négociables, c'est-à-dire les cessions faites suivant les formalités de l'article 1390 du Code civil et les cessions de parts sociales non représentées par des titres. Dans une première phase, la Cour de cassation considéra la loi de 1857 comme étrangère aux cessions d'actions et d'obligations non négociables et aux parts d'intérêts. Elle admit, dans une seconde phase, que la loi de 1857 avait une portée générale et atteignait toutes les divisions d'un capital. Enfin, dans une troisième phase, marquée par un arrêt du 2 mai 1922, la Cour de cassation revint à sa conception primitive, en interprétant l'expression titre comme ne désignant que des droits constatés par un titre matériel. Elle en conclut que la loi n'était pas applicable aux titres non négociables, ni aux sociétés dans lesquelles le capital social doit être divisé en actions, mais où les titres ne sont pas encore matériellement créés.

Pour trouver la possibilité d'atteindre ces deux catégories de division d'un capital social, l'administration recourut au législateur. Les articles 22 et 23 de la loi du 28 décembre 1922 vinrent alors soumettre à la taxe annuelle de transmission le droit incorporel de l'actionnaire ou du titulaire de part de fondateur dans les sociétés où le capital est divisé en actions qui ne sont pas encore matériellement créées, et établir un droit sur les cessions de parts dans les sociétés où le capital n'est pas divisé en actions.

CHAPITRE PREMIER

LA TAXE ANNUELLE DE TRANSMISSION

Le § 2 de l'article 6 de la loi du 23 juin 1857 soumet à la taxe annuelle de transmission les titres au porteur, et, les titres nominatifs dont la transmission peut s'opérer sans inscription sur les registres de la société.

La taxe est due pour le trimestre entier pour les titres existant au dernier jour du trimestre.

D'après le § 2 de l'article 6 de la loi du 23 juin 1857, la taxe est *liquidée sur le capital des titres évalué par leur cours moyen pendant l'année précédente* c'est-à-dire pendant l'année précédant chaque échéance trimestrielle (et, *à défaut de cours dans cette année*, conformément aux règles établies par les lois sur l'enregistrement, c'est-à-dire par une déclaration estimative).

On est donc en présence de deux systèmes d'évaluation :

1^o le cours moyen pour les titres cotés à la bourse ;

2^o la déclaration estimative pour les titres non cotés.

Ils correspondent à trois séries de cas. Le premier système vaut pour les titres qui font l'objet d'un marché organisé, réglementé par les pouvoirs publics. Le second concerne les titres qui font l'objet d'un marché organisé par des particuliers et les titres qui n'ont pas de marché organisé.

Ainsi, on est en contact avec les faits qui commandent les conditions d'échange des valeurs mobilières. C'est que beaucoup de valeurs mobilières se négocient sur des marchés extrêmement organisés et perfectionnés, pour assurer la rapidité et la sécurité des transactions : les bourses de valeurs. Si les bourses de Londres et de New-York ont été

organisées et fonctionnent sans l'intervention des pouvoirs publics, il en va différemment en France. Dans notre pays, l'intervention des pouvoirs publics s'est manifestée dans l'organisation des bourses de valeurs. La loi a octroyé le monopole de négociation des valeurs mobilières à des officiers ministériels : les agents de change. C'est ainsi qu'a été constitué le marché officiel ou parquet. Toutefois ce monopole n'est pas resté absolu quant à son étendue. Un marché libre s'est constitué pour les valeurs mobilières non cotées sur le marché officiel : le marché en banque ou coulisse.

Ce qu'il importe de noter surtout, au point de vue économique, c'est que des cours s'établissent sur ces marchés. Ils fournissent la meilleure expression de la valeur économique. Ce sont en effet des prix formés sous le régime de la libre concurrence la plus étendue, et, de plus, contrôlables. Dans une mesure assez exacte, il est permis de considérer que des cours fournissent la valeur vénale, c'est-à-dire le prix probable, des titres non négociés, dont les semblables font l'objet de transactions sur le marché. Ce n'est évidemment qu'une conjecture. On connaît la variabilité des cours. Il faut tenir compte de plus de l'influence qu'exercent sur le marché, les titres apportés, suivant qu'ils sont jetés en petites ou en grosses quantités. Cependant ici, lorsque la vie économique est assez calme, il y a presque coïncidence entre la prévision de l'échange et sa réalisation effective. Le degré de probabilité de la conjecture varie aussi suivant les titres pris en considération.

On comprend par là pourquoi le législateur ne pouvait trouver base plus sûre, plus indiscutable, pour liquider l'impôt, que les cours de bourse.

Comme il ne pouvait songer à suivre les transactions des titres au porteur, le législateur a fait des émetteurs des titres les débiteurs, provisoires, de l'impôt, et il a institué un système forfaitaire de liquidation. Taxe annuelle, évaluation moyenne, telles sont les règles posées par le § 2 de l'article 6 de la loi du 23 juin 1857. Du moins, pour les titres cotés. Nous aurons à voir si c'est à une évaluation moyenne que sont soumis les titres non cotés.

Section I

Evaluation des titres cotés à la bourse

Le décret du 17 juillet 1857, rendu en application de l'article 9 de la loi du 23 juin 1857, précise :

« *Article 5. — Pour l'acquittement de la taxe établie sur les titres au porteur et ceux dont la transmission peut s'opérer sans un transfert sur les registres, les sociétés formeront un état distinct... Cet état mentionnera le cours moyen pendant l'année précédente, des actions et obligations cotées à la bourse* ».

« *Article 6. — Le cours moyen qui, suivant l'article 6 de la loi du 23 juin 1857, doit servir de base à la perception de la taxe sur les titres au porteur, sera établi en divisant la somme des cours moyens de chacun des jours de l'année par le nombre de ces cours. A l'égard des valeurs cotées dans les bourses des départements et à la bourse de Paris, il sera tenu compte exclusivement des cotes de cette dernière bourse pour la formation du cours moyen* ».

Par titres cotés à la Bourse, on entend seulement les titres cotés sur le marché officiel à Paris ou en province. Le législateur ne considère pas de la même manière les titres cotés en coulisse. La cote au relevé des cours pratiqués entre membres du Syndicat général des banquiers en valeur près la Bourse à Paris n'est pas un mode légal d'évaluation des titres. C'est ce qu'a estimé la jurisprudence (Seine, 4 janvier 1935 ; Seine, 15 décembre 1934, *R.E.*, 10393-I). Le seul mode légal d'évaluation, c'est le *cours des titres cotés au parquet*. On peut en trouver la raison dans la défiance qu'a le législateur français pour tout ce qui ne fait pas l'objet d'un contrôle des pouvoirs publics. Il en résulte que les titres non cotés au parquet font l'objet d'un autre mode d'évaluation, que nous verrons dans notre section II.

Quelques légères difficultés se sont présentées dans l'interprétation de la loi, pour certaines hypothèses.

Si une valeur est cotée une seule fois, doit-on ou non liquider l'impôt sur ce cours unique ? L'administration estime que c'est ce cours qui sert de base à la liquidation (Solution du 10 août 1886, *J.E.*, 22752 ; Solution du 10 avril 1897, *J.E.*, 25090, *R.E.*, 1492 ; Solution du 18 novembre 1921,

R.E., 8266). Elle estime, à *fortiori*, que le prix de deux négociations constatées dans l'année précédente, sert de base à la liquidation (Solution du 10 avril 1897, *J.E.*, 25090, *R.E.*, 1492).

La jurisprudence est partagée. Certains tribunaux, trouvant qu'on ne doit recourir à la déclaration estimative qu'à défaut de toute cotation en bourse pendant l'année précédente (Lyon, 30 avril 1913, *R.P.*, 12892 ; Seine, 17 décembre 1931, *R.E.*, 9867), se sont rangés à la thèse de l'administration.

D'autres au contraire se sont montrés beaucoup plus rigoristes. C'est ainsi que le Tribunal de Saint-Etienne (31 juillet 1905, *J.E.*, 27257) a jugé que lorsque les actions au porteur n'ont été *admisses à la cote qu'au cours d'un des derniers trimestres* de l'année précédente, la valeur imposable doit être déterminée par une déclaration estimative. Cette solution est la seule admissible pour M. Maguero qui estime que d'après l'article 6 de la loi du 23 juin 1857 et le décret du 17 juillet 1857, il n'y a pas de cours moyen, au sens de la loi, quand le titre n'a pas été coté pendant toute l'année précédente. De cet ensemble, il est permis de conclure qu'il faudrait que deux conditions soient respectées pour qu'un titre coté à la bourse soit bien évalué au cours moyen : 1° qu'il ait été admis à la cote pendant toute l'année ; 2° qu'il y ait fait l'objet, au minimum, de deux cotations.

Signalons qu'une autre solution avait été donnée par le Tribunal de la Seine (17 novembre 1893 ; *R.E.*, 560, *R.P.*, 8337). Pour lui, il convenait de distinguer entre deux périodes et évaluer pour chacune d'elles suivant une base différente (déclaration estimative pour la période antérieure à l'admission à la cote, cours moyen pour l'autre période de l'année) pour faire ensuite la moyenne entre les deux évaluations.

Pour les valeurs cotées à la Bourse de Paris et dans les bourses de province, il faut tenir compte exclusivement de la Bourse de Paris (décret du 17 juillet 1857).

Pour les valeurs cotées à la première partie de la cote à Paris et à la première partie de la cote en province, il y a lieu de tenir compte exclusivement de la cote de Paris.

Pour les valeurs cotées à la deuxième partie de la cote à Paris et en province, il en est de même. Par contre, pour les valeurs cotées à la deuxième partie de la cote à Paris et à la première partie de la cote d'une bourse de province, on doit tenir compte du cours de la bourse de province (Solution du 11 septembre 1893, rapportée par l'ouvrage de M. Maguero).

Le cours moyen, calculé suivant les règles exposées ci-dessus, constitue la seule base d'évaluation. C'est-à-dire qu'elle ne peut être combattue ou corrigée par aucun autre mode d'évaluation. Il en résulte une conséquence quant à la sanction, du fait que ce cours moyen résulte d'une simple constatation et d'un calcul. Le fait pour une société de n'avoir pas mentionné le cours moyen dans les états déposés par elle pour la perception des droits exigibles, et d'y avoir suppléé par une déclaration estimative, ne saurait avoir le caractère d'une insuffisance passible du droit en sus, mais constitue simplement une contravention à l'une des dispositions des articles 2 et 5 du décret du 17 juillet 1857, et n'est passible que de l'amende de 100 à 5.000 fr. dont ces contraventions sont punies par l'article 10 de la loi du 23 juin 1857 (Solution du 10 avril 1897, *J.E.*, 25090, *R.E.*, 1492).

Section II

Evaluation des titres non cotés à la Bourse

Les titres non cotés à la Bourse ce sont, nous le savons, les titres qui pendant l'année précédant l'échéance trimestrielle, n'ont pas été cotés sur un marché officiel. Leur évaluation est réglée par le § 2 de l'article 6 de la loi du 23 juin 1857 *in fine* :

« et, à défaut de cours dans cette année, conformément aux règles établies par les lois sur l'enregistrement ».

Et par l'article 5 du décret du 17 juillet 1857, *in fine* :

« ... A l'égard de celles non cotées dans le cours de cette année, il contiendra une déclaration estimative faite conformément à l'article 16 de la loi du 22 frimaire an VII ».

Il en résulte que l'évaluation des titres non cotés à la Bourse se fait au moyen d'une *déclaration estimative*. Mais le législateur n'a pas pris le soin d'indiquer avec précision le sens de cette estimation.

La jurisprudence a estimé que cette évaluation devait s'entendre *de la valeur moyenne des titres pendant l'année précédant l'échéance trimestrielle*, et non de la valeur moyenne des titres pendant le trimestre auquel s'applique la perception (Seine, 23 juin 1893, *R.E.*, 517 ; Nancy, 20 juin 1900, *J.E.*, 26318, *R.E.*, 2992). L'administration a accepté cette thèse par sa solution du 3 août 1893. On doit en chercher la justification dans l'analogie avec les règles posées pour les titres cotés à la Bourse.

Mais MM. Maguero, Tassain et Molas critiquent très vivement cette solution. Ils font remarquer que l'impôt de transmission est un droit de mutation, et qu'il est de règle générale, dans notre législation de l'enregistrement, que tout droit se perçoit sur la valeur des biens à l'époque de la transmission. Le législateur, par la loi de 1857, y a apporté une dérogation, pour les titres cotés. Mais cette dérogation n'a qu'un caractère d'exception et ne saurait en conséquence être interprétée dans un sens d'extension. En conséquence, dans tous les cas où le cours moyen n'est pas expressément prévu, il faut revenir à la règle générale.

Par valeur, on comprend que c'est la valeur vénale qui est visée par la jurisprudence.

La déclaration estimative de la valeur vénale moyenne faite par les parties ne constitue pas une base définitive pour la liquidation de l'impôt. Elle est soumise au droit de contrôle de l'administration.

Droit de contrôle de l'administration. Fondement

L'administration a le droit de contrôler la déclaration estimative par tous les moyens de preuve qui sont compatibles avec la procédure écrite qui est de règle en matière d'enregistrement.

Ce droit de contrôle est reconnu à l'administration par une jurisprudence constante (notamment : Seine, 5 août 1859, *J.E.*, 17036 ; Seine, 3 mai 1878, *J.E.*, 20787 ; Nancy,

20 juin 1900, *J.E.*, 26318, *R.E.*, 2992 ; Seine, 19 novembre 1904, *J.E.*, 26912, *R.E.*, 3755 ; Aix, 3 avril 1916, *J.E.*, 30743, *R.E.*, 6527).

On peut en trouver la justification dans la simple application des principes généraux régissant les droits d'enregistrement. Cependant, quelques auteurs ont voulu trouver dans un texte la sanction législative spéciale de cette jurisprudence. Ils ont cru pouvoir la fonder sur l'article 10 de la loi du 23 juin 1857 qui punit d'une amende les contraventions commises contre ses dispositions :

« Sans préjudice de la peine portée par l'article 39 de la loi du 22 frimaire an VII pour omission ou insuffisance de la déclaration ».

Par l'exercice de son droit de contrôle, l'administration peut arriver évidemment à une évaluation différente de celle faite par le contribuable. S'il ne s'incline pas devant les prétentions de l'administration, la parole va appartenir aux tribunaux, qui vont trancher le débat. On sait que le caractère de leur intervention est de la plus grande importance.

Rôle du tribunal

Aucun texte ne vient restreindre d'une façon spéciale le rôle du tribunal. Aussi les juges disposent ici de leur pouvoir habituel d'appréciation. Ce sont eux, et uniquement eux, qui vont se prononcer sur la signification des preuves apportées. Ils n'ont pas à choisir entre l'évaluation faite par le contribuable, l'évaluation faite par l'administration ou entre des évaluations d'experts. C'est à eux qu'il appartient de fixer la valeur à attribuer aux titres pour la liquidation de l'impôt.

Cela n'a jamais prêté à controverse et la jurisprudence est, sur ce point, absolument constante (voir, notamment : Seine, 5 août 1859, *J.E.*, 17036 ; Nancy, 20 juin 1900, *J.E.*, 26318, *R.E.*, 2992 ; Seine, 30 avril 1912, *R.E.*, 5819 ; Seine, 17 juillet 1912, *R.E.*, 5770 ; Seine, 19 mai 1917, *R.E.*, 6696 ; Aix, 3 avril 1916, *R.E.*, 6527 ; Toulouse, 13 juillet 1928, *R.E.*, 8942).

Le tribunal va chercher les éléments d'appréciation dans les preuves compatibles avec la procédure écrite qui pour-

ront lui être fournies ; c'est-à-dire dans des actes émanant des sociétés, ou même dans des présomptions de faits constants au procès et dans des actes qui parviennent à la connaissance de l'administration ou que la loi soumet à son droit d'investigation.

Méthodes d'évaluation de la jurisprudence

On sait que ce qu'il faut déterminer, c'est la *valeur moyenne* des titres pendant l'année précédant l'échéance trimestrielle, mais que faut-il entendre par valeur.

Par valeur, le législateur a entendu viser la *valeur vénale* (Cass. req., 18 mars 1879, avec observation de M. le conseiller Dareste ; D., 1879.1.294). Cela résulte du fait que, pour les titres cotés à la Bourse, le législateur :

« A fixé comme base de perception la moyenne du prix de vente pendant l'année précédente ».

(Saint-Etienne, 29 octobre 1906 ; *J.E.*, 27272).

C'est en vain qu'on chercherait dans la jurisprudence une définition de la valeur vénale. C'est donc l'étude même des procédés d'évaluation de la jurisprudence qui permettra de dégager la notion que se fait, de la valeur vénale, la jurisprudence.

I. — Il existe en France, pour la négociation des valeurs mobilières, à côté du marché officiel au parquet, un marché qui s'est organisé sans intervention des pouvoirs publics : la coulisse. Les cours qui s'y réalisent sans être une base légale d'évaluation, n'en constituent pas moins le premier élément de contrôle de la déclaration estimative.

Le Tribunal de Saint-Etienne (29 octobre 1906, *J.E.*, 27272 ; *R.E.*, 4250) a jugé :

« Attendu que le plus décisif des moyens invoqués par la régie serait d'apporter la preuve que la *moyenne du prix de vente*, c'est-à-dire la valeur de transmission des actions dont s'agit, a été constamment et publiquement sur le marché en banque de Saint-Etienne et de la région, celui de 400 francs ».

Le Tribunal de la Seine (15 décembre 1934, 4 janvier 1935, *R.E.*, 10393) a été encore, s'il se peut, plus catégorique. Il a jugé que *la cote au relevé des cours pratiqués entre membres du*

Syndicat général des banquiers en valeurs près la Bourse de Paris n'est pas un mode légal d'évaluation des titres, mais un élément de contrôle de la déclaration estimative souscrite par la Société. Toutefois, il décida qu'en raison du contrôle exercé sur cette cotation par la Chambre syndicale de ces banquiers, *ce marché fournit l'expression la plus exacte de la valeur réelle des titres ; qu'en conséquence, le cours moyen qui y est pratiqué doit être préféré* aux divers éléments d'appréciation de nature à fixer cette valeur.

L'administration a fait sienne ces règles (Solution du 20 septembre 1928, *R.E.*, 8884 et Solution du 1^{er} juin 1929, rapportée par MM. Maguero, Tassain et Molas, dans leur *Traité alphabétique*), et depuis 1925, elle publie un relevé des cours pratiqués sur valeurs en coulisse, établi avec les renseignements qui lui sont fournis par le Syndicat des banquiers en valeurs au comptant.

Il en résulte que pratiquement, la taxe annuelle pour les titres au porteur cotés en coulisse est liquidée sur le cours moyen de ces titres en coulisse, définitivement, sans que l'administration demande ou puisse demander efficacement une autre évaluation. Ainsi, bien qu'elle trouve son fondement dans une autre base juridique, l'évaluation des titres au porteur cotés en coulisse se fait pratiquement de la même manière que celle des titres cotés au parquet, c'est-à-dire par le cours moyen.

Il faut approuver cette solution qui est à la fois conforme aux principes juridiques, et qui tient exactement compte des réalités économiques. Elle a été étendue à juste raison, aux titres non cotés en France mais cotés sur une bourse étrangère. Pour eux, il importe de prendre pour base le cours moyen de ces titres sur la bourse étrangère pendant l'année précédant l'échéance trimestrielle, en tenant compte du cours moyen du change pendant ladite année (Solution du 21 septembre 1923).

II. — Si les titres ne sont ni cotés en bourse ou en coulisse en France, ni cotés sur une bourse étrangère, le problème devient extrêmement délicat. Il n'y a plus de cours facile à constater, mais seulement une série de transactions

isolées. Et la valeur vénale devient une conjecture très aléatoire. Pour l'apprécier, la jurisprudence fait appel à divers éléments et à divers modes d'évaluation qu'il convient d'examiner successivement.

1^o Prix et évaluations. — Il est possible en premier lieu d'appliquer une *méthode* d'évaluation *comparative*. Elle consiste à comparer la valeur vénale moyenne déclarée à des estimations dont les titres ont pu être l'objet par ailleurs, notamment dans des *déclarations de succession*, ou aux prix qu'ils ont atteint dans des *ventes publiques* ayant eu lieu à des dates rapprochées (Seine, 5 août 1859, *J.E.*, 17036 ; Nancy, 20 juin 1900, *J.E.*, 26318, *R.E.*, 2992 ; Aix, 3 avril 1916, *J.E.*, 30743, *R.E.*, 6527).

Ces deux catégories d'éléments ne sauraient avoir à nos yeux la même valeur. Entre des évaluations et des prix, on ne saurait longtemps hésiter. Ce sont ces derniers qui fournissent la meilleure base, du moins au point de vue économique. La jurisprudence l'a parfois reconnu :

« Attendu que si ces déclarations (de succession) n'ont pas le même caractère de certitude que des actes publics de vente, elles fournissent toutefois un élément d'appréciation qu'il est juste de prendre en considération ».

(Seine, 5 août 1859, *J.E.*, 17036).

Mais si ce tribunal arrive à une opinion voisine de la nôtre, on ne peut s'empêcher de remarquer que c'est au nom de raisons assez différentes. Il ne donne pas la supériorité à un prix sur une évaluation, mais à une opération où interviennent des officiers ministériels ou des juges sur une opération d'ordre privé.

En général, et l'on s'en rend compte en procédant à une étude attentive des arrêts, la jurisprudence ne confère aucune suprématie à l'une des catégories d'éléments précités, mais elle les prend tous en considération. Elle se décide suivant leur ensemble et par une sorte d'appréciation moyenne, qui n'a absolument rien d'une opération arithmétique, et cherche à éviter tout absolu dans un sens ou dans l'autre.

Pour fonder son appréciation moyenne la jurisprudence ne s'en tient pas qu'aux déclarations de successions ou aux ventes publiques. Elle fait aussi appel, quand ils existent, à

d'autres éléments d'information : transferts d'actions nominatives présentant les mêmes avantages que les titres au porteur ; énonciations du bilan d'une société qui, principale actionnaire d'une autre société, fait figurer, comme il se doit, les titres à son compte portefeuille titres (Seine, 3 mai 1878, *J.E.*, 20787) ; énonciations d'un bilan quant au montant des titres rachetés par une société procédant à des achats de ses propres titres (Seine, 3 mai 1878, *J.E.*, 20787).

Tels sont les différents éléments qui permettent l'application d'une méthode comparative. Mais la jurisprudence ne recourt pas seulement à cette méthode, et, quand elle y recourt, elle ne le fait pas, en général, exclusivement. Elle utilise en même temps, ou parfois même exclusivement, d'autres méthodes d'évaluation, basées sur d'autres éléments : taux d'émission, dividendes distribués et situation de la société.

2° Taux d'émission. — Les actions de la Société la Pantographie voltaïque avaient été placées fin 1874 et début 1875 à un prix de 450 fr. Pour la perception de la taxe annuelle de transmission, le gérant de la société les déclara à une valeur de 50 fr. L'administration, se fondant sur le taux d'émission, les imposa sur une valeur de 350 fr. Un jugement du Tribunal de la Seine (22 février 1878, *J.E.*, 20996, D., 1879.1.294) adopta aussi cette évaluation. Il fut déféré en Cour de cassation, qui eut ainsi à connaître de la valeur de la méthode d'évaluation fondée sur le taux d'émission. C'est dire l'importance de principe de l'affaire.

A l'appui du pourvoi on fit valoir (*J.E.*, 20996) deux arguments : en droit, l'impôt doit être liquidé, sur la valeur vénale et non pas sur le taux d'émission qui est une chose très différente ; en fait, dans l'espèce, la valeur vénale n'était nullement en rapport avec le taux de l'émission. Voici comment se développait ces deux points :

« L'évaluation de 50 francs donnée aux titres au porteur a été trouvée insuffisante et portée par le tribunal à 350 francs. Cette estimation d'office repose sur des bases erronées, car le tribunal l'a fixée d'après le taux auquel ont été émises les actions placées en 1875. Or le *taux d'émission* et le *cours de négociation* sont deux choses parfaitement distinctes : la valeur

négociée est le prix de vente des titres en circulation ; quant à l'émission, elle consiste dans la remise de titres faite par une société à toute personne qui concourt à la constitution ou à l'extension du capital social. *Le souscripteur n'est pas un acquéreur, mais un apporteur* et sa mise est affranchie de tout droit de mutation. Les titres créés ne sont devenus impossibles qu'après avoir été jetés dans la circulation, et la régie n'a pas à se préoccuper de leur taux d'émission qu'elle négligerait assurément s'ils avaient fait prime ; elle doit pour l'assiette de l'impôt s'attacher uniquement à leur valeur effective, et il est certain que dans l'espèce, même à 50 francs, la société ne trouverait pas à placer ses actions. Sans doute Monseigneur Pillon, à raison de son influence, a pu procurer des souscripteurs à 450 francs, *mais en dehors des souscripteurs, personne n'achèterait à ce prix*. Il est inutile d'insister sur ce point, et il suffit de retenir que le tribunal a *faussement appliqué la loi* en s'attachant au taux d'émission et non au cours vénal des titres ».

Le rapporteur de l'affaire, M. le conseiller Dareste, fit observer à la Cour (*J.E.*, 20996) :

« Sans doute *l'impôt est assis sur la valeur vénale* des titres et non sur la valeur d'émission, mais, lorsqu'il s'agit de déterminer la valeur vénale, *en l'absence de toute transmission constatée, il n'est pas interdit au juge de prendre en considération la valeur d'émission, non pas sans doute comme base de ses calculs, mais comme élément d'appréciation*. C'est tout au moins une des données dont il peut et doit tenir compte ».

La Cour de cassation se rangea à son avis (*Ch. req.*, 18 mars 1879 ; *J.E.*, 20996 ; *D.*, 1879.1.294) :

« Attendu que d'après la loi du 23 juin 1857 (art. 6) le droit de transmission établi sur les actions des sociétés a pour base *la valeur négociée*, mais que, pour les valeurs non cotées à la bourse, l'évaluation a pour base une déclaration estimative que l'administration a le droit de contrôler au moyen des indications fournies par la comptabilité de la société ; que, dans ces circonstances, *il ne pouvait être interdit aux juges de prendre en considération le prix d'émission des actions dont il s'agit* ; qu'en procédant ainsi, le jugement n'a violé aucune loi et qu'en fixant à 350 francs la valeur des actions émises à 450, il paraît avoir fait *une juste appréciation* de ces titres ».

Il est permis de ne pas se rallier entièrement à cet arrêt

On y trouve, et il y a lieu de le retenir, que la Cour de cassation reconnaît bien que l'impôt doit être liquidé sur la valeur vénale, mais qu'elle ne pousse pas l'analyse de cette notion. De l'expression dont elle se sert pour définir la valeur vénale — valeur négociée — on aurait tort de tirer d'importantes déductions comme on pourrait être tenté de le faire au premier abord. Il importe de le noter : la Cour n'a pas cherché les conséquences qui auraient dû suivre sa définition. Il lui appartenait tout de même de chercher à se rendre compte de ce qui sépare le taux d'émission de la valeur vénale. Si le taux d'émission peut être retenu comme élément d'appréciation lorsqu'il s'agit d'actions nouvelles d'une société en fonctionnement, placées dans le public, il ne saurait en être de même pour le taux d'émission des actions à la constitution d'une société. Les circonstances peuvent en effet très rapidement entraîner une différence sérieuse entre le taux d'émission et la valeur vénale. Des actions émises à 100 fr. peuvent parfaitement ne rien valoir quelques mois après. Cela dépend des circonstances, et c'est ce qu'il y avait lieu de rechercher. C'est ce que la Cour aurait du décider, si elle s'était souciée des faits économiques, au lieu de laisser le tribunal tenir compte d'un élément qui en lui-même est presque dépourvu de valeur. On ne devrait tout de même pas retenir un élément, au seul titre qu'il fait figure d'élément, et fournit un chiffre. Il est regrettable que la Cour de cassation n'ait pas daigné s'en apercevoir.

3° Dividendes distribués et situation de la société. —

A défaut de transmissions constatées ou à titre de corroboration des éléments d'appréciation qu'elles fournissent, l'administration a recours à une méthode d'évaluation directe, tantôt fondée essentiellement sur les dividendes distribués, tantôt fondée à la fois sur les dividendes distribués, l'importance du fonds social ou d'autres éléments. Il convient de se souvenir qu'elle choisit ses méthodes et ses moyens d'évaluation suivant les circonstances, et que son choix n'est pas dicté par le désir d'aboutir au résultat le plus exact, mais seulement au résultat le plus profitable au Trésor. On peut remarquer que, pour une part, ces

méthodes d'évaluation sont basées sur un système général et qui nous est déjà connu : la capitalisation du revenu.

La *jurisprudence* est large, souple, et nuancée, mais il est possible d'en dégager des lignes générales. Elle *n'accepte pas que l'évaluation soit faite exclusivement par capitalisation du revenu*. Elle exige qu'elle tienne compte aussi de l'*importance du fonds social* et de la *situation générale de la société*. On ne peut manquer de trouver une certaine unité de grandes lignes dans les différents arrêts. Mais ils supportent dans le détail, des nuances non négligeables, surtout quant aux raisons justificatives des méthodes et moyens utilisés. C'est pour cela qu'il est intéressant de passer les différents arrêts importants en revue.

Tribunal de la Seine, 11 avril 1902 (*J.E.*, 26346, *R.E.*, 3025, *D.*, 1902.5.673) :

« Attendu que la régie invoque à la fois le dividende des actions et l'importance du fonds social par rapport au nombre total des titres ;

« Attendu que *la société prétend écarter ce deuxième élément d'appréciation ; qu'elle soutient que les actions doivent être estimées uniquement d'après leur revenu ;* que s'il est tenu compte de l'importance du fonds social, ce doit être seulement pour déterminer le taux plus ou moins élevé de la *capitalisation du revenu* ;

« Mais attendu que cette prétention est inadmissible ; que pour arriver à une estimation sérieuse des actions, *il est indispensable de combiner les deux éléments, revenu et valeur du fonds social, dans des proportions que l'examen des faits de chaque espèce peut seul déterminer ;* qu'en effet une société est toujours maîtresse de la fixation de son dividende ; que l'élément absolu soustrait à toute fluctuation volontaire est le *bénéfice effectivement réalisé ;* que le *bénéfice distribué n'est qu'un élément arbitraire ;* qu'il est de pratique journalière et d'observation constante de voir les sociétés les mieux administrées et les plus prospères distribuer parcimonieusement les bénéfices et *constituer d'importantes réserves, non pas comme accumulation de capitaux stériles, mais pour le développement donné aux immeubles, au matériel, aux marchandises, c'est-à-dire au capital actif de la société ;* que *des faits de cette nature ont nécessairement sur la valeur vénale des actions, une influence considérable, qu'on ne saurait, sans méconnaître l'évidence, restreindre à une simple différence dans le taux de capitalisation ».*

Ce jugement appelle un certain nombre de remarques d'ordre divers.

D'abord la jurisprudence ne se pose pas un problème de méthode. Elle ne se demande pas si une méthode plutôt qu'une autre est susceptible de donner de bons résultats. Elle ne voit que des éléments qui lui paraissent avoir de l'influence, mais elle n'examine pas comment cela se traduit dans les faits.

Puis, les éléments qu'elle prend en considération sont presque uniquement ceux qui sont spéciaux à la société. Un seul est lié à la situation économique générale : le taux de capitalisation.

Pour évaluer, elle fait un raisonnement, mais ne cherche pas la sanction de ce raisonnement dans une expérience, comme le fait la méthode comparative.

Toutefois, il convient de souligner qu'elle ne s'illusionne pas sur la probabilité de ses évaluations, et qu'elle ne recourt pas à des formules mathématiques.

Le Tribunal de Saint-Etienne (29 octobre 1906, *J.E.*, 27272) aboutit à une formule plus souple, et qui ne tient pas seulement compte des dividendes distribués et de l'importance du fonds social. Il ne se contente pas de ces éléments matériels, mais prend de plus en considération les conditions de sécurité et de stabilité et les chances de prospérité.

« Attendu que pour établir en vue du paiement de la taxe annuelle de transmission, la valeur réelle d'actions non cotées, il est juste de *considérer non seulement le dividende distribué, lequel représente le revenu effectif des actions, mais encore l'importance du fonds social comparé au nombre total des titres qui demeure invariable* ;

« Attendu que la plus-value donnée au fonds social par les *amortissements et les réserves*, ainsi que la sécurité plus grande qui en est la conséquence, doivent forcément entrer en ligne de compte pour l'établissement de la valeur de chaque action ;

« Attendu qu'il ne faut pas perdre de vue que c'est cette *valeur vénale* qu'a voulu atteindre le législateur, puisque pour les titres cotés en bourse, il a fixé, comme base de perception, la moyenne du prix de vente pendant l'année précédente ;

« Attendu qu'en fait, *cette valeur vénale ne résulte pas seule-*

ment de l'intérêt produit, mais encore des conditions de garantie de crédit, de sécurité et de prospérité offertes par chaque société ».

Ainsi, il ne s'en tint pas uniquement à la capitalisation du revenu, c'est-à-dire des dividendes distribués, bien qu'il fit intervenir cet élément. Pour cela, il compara l'intérêt fourni par les actions de la société avec l'intérêt des actions des sociétés similaires de la région, et il en déduisit que le revenu était compris entre 5 et 6 % de la valeur vénale.

Le Tribunal de Nancy (20 juin 1900, *J.E.*, 36318 *R.E.*, 2992) opéra d'une manière assez analogue. Il tint compte de la situation prospère de la société et de la méthode d'évaluation par le revenu (le dividende), en comparant aussi l'évaluation des actions en cause et du taux de leur revenu avec la valeur et le revenu des actions des compagnies similaires.

Le Tribunal de la Seine (19 novembre 1904, *J.E.*, 26912, *R.E.*, 3755) et le Tribunal d'Aix (3 avril 1916, *J.E.*, 30743, *R.E.*, 6527) jugèrent qu'il fallait tenir compte à la fois des dividendes et de l'importance du fonds social.

Le Tribunal d'Arras (29 juin 1923, *R.E.*, 9890) jugea aussi qu'à défaut de cote en bourse, la valeur moyenne est fonction de la situation financière de la société telle qu'elle ressort de ses bilans, de ses avoirs, des revenus distribués et de tous autres éléments d'appréciation que fournit l'examen des affaires sociales.

Il semble que la jurisprudence ait de plus en plus tendance, pour l'évaluation des titres non cotés, à ne pas faire appel à la méthode comparative et à s'en remettre entièrement à l'évaluation directe, fondée sur les dividendes distribués et l'importance du fonds social. Cela revient à liquider l'impôt sur une valeur raisonnée. Mais on doit constater en même temps que la jurisprudence s'efforce de ne pas faire preuve d'une rigidité de comptable et d'apporter aux chiffres tirés du bilan des correctifs, de leur faire subir une analyse critique. C'est ce que montre avec éclat un jugement du Tribunal de la Seine, du 19 mai 1917 (*J.E.*, 30612, *R.E.*, 6696) :

« Attendu qu'en effet l'évaluation des actions d'une société

non dissoute constitue à défaut de cours cotés, une opération singulièrement complexe et *qu'il convient de tenir compte, en pareille matière, dans la plus large mesure, non seulement de l'apparence des chiffres inscrits dans les bilans, mais encore des réalités pouvant se dissimuler derrière ces chiffres et de l'ensemble des éventualités commerciales et industrielles auxquelles la société se trouvait exposée* ».

Au contraire l'administration, approuvée par une importante opinion doctrinale, celle de MM. Maguero, Tassain et Molas, a tendance à faire preuve de beaucoup plus de rigidité et à imposer un procédé mathématique d'évaluation. Voici comment s'expriment MM. Maguero, Tassain et Molas, à la page 673 de leur *Traité alphabétique* :

« Le mode de procéder qui présente le plus de garantie, consiste à rechercher tout d'abord quelle est la valeur réelle des titres. En ce qui concerne les actions, on peut y parvenir *en divisant l'importance du fonds social net*, c'est-à-dire déduction faite du passif et des charges pouvant le grever *par le nombre d'actions existantes*.

« On obtient ainsi la *valeur exacte mathématique* de l'action.

« Cette valeur peut être augmentée ou diminuée en raison des autres indications tirées notamment de l'importance des bénéfices distribués, de la faveur dont jouit l'entreprise, et de l'avenir qui paraît lui être réservé. Mais, *comme l'influence de ces dernières considérations sur la valeur vénale des titres est extrêmement difficile à apprécier, il semble qu'on ne doive s'écarter qu'avec prudence de la valeur réelle déterminée comme il vient d'être indiqué* ».

Certes, le système préconisé a un avantage non négligeable, c'est d'être très facile à appliquer et de ne demander qu'un calcul assez commode. Mais le résultat auquel il aboutit n'est nullement une valeur vénale, mais une valeur comptable.

Ce système mathématique a pour effet d'égaliser la valeur globale des actions d'une société à la valeur nette de l'entreprise telle qu'elle résulte du bilan. Mais cette dernière, il importe de s'en rendre compte, n'est nullement une valeur vénale. Il faut en effet se garder d'attribuer aux bilans un sens et une portée qu'ils n'ont pas. Un bilan n'a pas de sens en lui-même. C'est un système de symboles, d'évaluations qui ne trouvent leur signification que par le jeu d'une idée

de finalité : le but poursuivi lors de la rédaction du bilan. Mais les buts qui commandent la rédaction d'un bilan sont assez différents : liquidation de la société, fusion de la société avec une autre société, distribution des bénéfices, etc., et l'évaluation des différents postes ne saurait être la même dans ces diverses hypothèses. C'est ce qu'ont mis particulièrement en relief M. Pantaleoni puis MM. Charpentier et Hamelin. Les bilans normaux qui sont rédigés annuellement dans les sociétés ont pour but de montrer la situation de la société et de justifier les possibilités éventuelles de distributions de bénéfices annuels. Ils n'ont nullement pour but de rechercher la valeur vénale de la société, puisqu'ils visent une société en fonctionnement, et dont la vente ou la liquidation n'est pas envisagée. Il ne faut pas oublier, de plus, que les évaluations des différents postes du bilan, même faites avec le plus grand soin en fonction du but poursuivi, sont empreintes, pour beaucoup, d'entre eux, de relativisme et qu'il faut se garder de prêter aux chiffres un absolu qu'ils n'ont pas.

Par ailleurs, dans l'hypothèse, non réalisée en pratique, qu'on se trouverait en présence d'un bilan susceptible de faire ressortir la valeur vénale de la société, il serait faux d'en déduire, par une simple division, la valeur vénale des actions de cette société, alors qu'elle est en fonctionnement. Ce serait complètement perdre de vue les facteurs qui commandent la formation des prix. Ne serait-ce déjà qu'au point de vue du marché. Il n'y a pas de valeur vénale *in abstracto*. Une conjecture n'a de sens que pour des opérations envisagées ou envisageables.

Mais il ait une critique qu'il convient de relever et qui ne vaut pas seulement contre l'évaluation fondée sur la valeur mathématique, mais aussi et généralement, contre les autres méthodes d'évaluation directe : c'est que ces méthodes raisonnent d'une façon abstraite et non pas concrète, qu'elles ne tiennent pas compte des conditions vraies des échanges, qu'elles semblent oublier la loi de l'offre et de la demande, qu'elles ne sont pas animées du souci de contrôler, dans la mesure du possible, leurs prévisions par l'expérience, c'est-à-dire par des prix effectifs.

Si on comparaît, en fait, les évaluations faites suivant les méthodes directes et plus particulièrement par celle de la valeur mathématique, à des prix réalisés par les mêmes actions, on ne manquerait pas de constater des divergences considérables.

Aussi, il est permis de penser que si l'impôt doit être liquidé sur la valeur vénale, ce n'est pas aux méthodes d'évaluation directe qu'il faut recourir, ou tout au moins pas à elles seules : il faudrait, à notre avis, toujours confronter les résultats avec ceux obtenus par la méthode comparative. Toutefois, il importe de ne pas l'oublier : même ainsi, on ne peut aboutir qu'à des prévisions empreintes du plus grand relativisme. Pour les titres non cotés, il n'y a pas de marché étendu, et seulement des transactions isolées. Il n'y a pas de cours. C'est indiquer toute la fragilité de la conjecture en ce domaine, et surtout d'une appréciation moyenne. Devant l'impossibilité de toute prévision sérieuse, de toute évaluation vénale qui ne soit pas trop incertaine, il y a lieu de se demander s'il ne conviendrait pas de modifier la législation en vigueur. Nous aurons à voir dans quelles conditions et sur quelles bases.

Section III

Titres ayant moins d'un an d'existence et titres ayant fait l'objet de modifications

Les règles étudiées aux sections I et II se rapportent aux titres qui ont un an d'existence au moins. Il importe de voir dans quelle mesure elles s'appliquent d'une part aux titres qui ont moins d'un an d'existence, d'autre part, aux titres qui ont fait l'objet de modifications.

L'évaluation des *titres ayant moins d'un an d'existence* est réglée par l'article 8 du décret du 17 juillet 1857 :

« Les titres au porteur des sociétés nouvellement formées ne supporteront la taxe, dans le courant de la première année de leur constitution, que d'après une *déclaration estimative*, faite par ces sociétés, de la valeur de leurs titres, conformément à l'article 16 de la loi du 22 frimaire an VII ».

Il va de soi que l'estimation ne peut porter que sur la *valeur moyenne actuelle* des titres, c'est-à-dire sur leur *valeur moyenne au cours du trimestre pour lequel la taxe est acquittée* (Solution du 18 novembre 1921, *R.E.*, 8266). Cette règle vaut aussi pour les titres *nouveaux* émis par des sociétés déjà existantes (Solution du 18 novembre 1921, *R.E.*, 8266).

D'autre part, la *valeur moyenne* de l'année précédant l'échéance trimestrielle par le cours moyen ou à défaut par la déclaration estimative, n'est applicable qu'aux *titres qui n'ont pas subi*, pendant ce temps, de *modifications essentielles*. Du jour où par suite d'une opération quelconque, ils sont l'objet d'une transformation telle que les nouveaux titres ne sont *plus juridiquement identiques* aux titres anciens et ne peuvent donc plus leur être assimilés, on doit les traiter comme s'ils provenaient d'une émission nouvelle, et par suite, liquider la taxe de transmission sur leur valeur pendant le trimestre imposable (Solution du 1^{er} février 1892, *J.E.*, 23768 ; S., 93.2.295, Solution du 18 novembre 1921, *R.E.*, 8266).

La règle étant bien nette, il reste à en déterminer le champ d'application. C'est-à-dire que nous allons chercher, dans la doctrine administrative et la jurisprudence, quels titres doivent être considérés, pour la liquidation de la taxe sur la valeur actuelle, comme ayant fait l'objet de modifications essentielles.

1^o Titres libérés au cours d'un trimestre. — Ce n'est pas une modification essentielle. Les titres seront évalués suivant les règles exposées aux sections I et II, c'est-à-dire d'après la valeur moyenne pendant l'année précédente (Solution du 23 mars 1891 et du 1^{er} février 1892, *J.E.*, 23768). Mais il faut faire deux évaluations : une pour la partie du trimestre ayant précédé la libération ; une pour la partie du trimestre ayant suivi la libération (Solution du 23 mai 1888 ; *J.E.*, 23072). Avant la libération, on calcule la taxe sous déduction du versement ; après, sans déduction (loi du 30 mars 1872, art. 1^{er}).

2^o Titres amortis partiellement au cours d'un trimestre. — C'est une modification essentielle, et la taxe est liquidée sur la déclaration estimative de la valeur moyenne

actuelle (Solution des 23 mars 1891 et 1^{er} février 1892, *J.E.*, 23768 ; Solution du 18 novembre 1921, *R.E.*, 8266). Il faut faire cependant deux évaluations. Une, pour la partie du trimestre ayant précédé l'amortissement de la valeur jusqu'au jour de l'amortissement ; une, pour la partie du trimestre ayant suivi l'amortissement de la valeur, déduction faite de l'amortissement.

3^o. Actions de jouissance remplaçant les actions de capital. — L'administration considère que c'est une modification essentielle (Solution du 23 mars 1891 et du 1^{er} février 1892 ; *J.E.*, 23768). Il a été jugé en sens contraire (Lyon, 25 novembre 1902, *R.E.*, 3266 ; *J.E.*, 26684) que les actions de jouissance ne sont que la continuation des actions de capital anciennes, alors même que les actions de capital seraient fractionnées chacune en plusieurs actions de jouissance.

4^o Titres dédoublés ou réduits. — L'administration considère comme nouveaux les titres dédoublés ou réduits de moitié, même sans modification du capital social (Solution du 18 novembre 1921, *R.E.*, 8266).

5^o Augmentation de capital. — La question des titres faisant l'objet d'une modification essentielle s'est posée dans toute son ampleur à propos des augmentations de capital, et non pas évidemment, pour les actions nouvelles (constituant une émission nouvelle) mais *pour les actions anciennes représentatives du capital primitif*.

Il faut distinguer suivant que l'augmentation se fait avec ou sans appel de fonds.

Lorsque l'augmentation de capital se fait *sans appel de fonds*, par prélèvement sur les réserves, il y a modification essentielle des titres anciens, d'après l'administration. C'est ainsi qu'elle a estimé que constituaient une émission nouvelle les titres dédoublés ou réduits sans modification du fonds social, lorsque leur nombre a été doublé par suite d'une augmentation de capital à l'aide d'un prélèvement sur les réserves sans nouvel appel de fonds (Solution du 18 novembre 1921, *R.E.*, 8266 ; Solution du 12 décembre 1921 et du 17 juin 1924, *R.E.*, 8265 et 8266).

Mais pour les augmentations de capital *avec appel de*

fonds, la direction générale de l'enregistrement est d'une opinion absolument différente.

Le Tribunal de Béthune (13 juillet 1925, *R.E.*, 8265) se prononça en sens contraire de l'administration :

« Attendu qu'il est certain que, en cas d'augmentation de capital, la règle du forfait inscrite dans la loi de 1857 doit recevoir une exception lorsque les actions anciennes ont été l'objet de transformations graves ; qu'en pareil cas, la valeur estimative des actions doit être substituée au cours moyen en bourse ;

« Attendu *que la création des actions nouvelles a profondément modifié les droits des porteurs des actions anciennes*, en ce qui concerne le partage des bénéfices, le partage du fonds social lors de la dissolution de la société et le droit de vote aux assemblées générales ;

« Que les actions anciennes se sont trouvées privées d'une partie importante des droits et avantages qui leur appartenaient à tel point que leurs cours en bourse est tombé de 1.025 francs à 525 francs après détachement du droit de souscription aux actions nouvelles.

« Que l'on peut dire que l'opération réalisée par la Compagnie de Ferfay a eu pour résultat de modifier complètement les actions anciennes... ».

Ce jugement intervint dans un cas d'émission d'actions nouvelles, avec une légère prime d'émission, mais simplement destinée à couvrir les frais d'émission. L'administration exécuta le jugement, peut-être en considération de l'espèce. Mais le Tribunal de Béthune confirma sa thèse pour des cas d'émission avec prime, par deux jugements du 16 décembre 1931 (*R.E.*, 9710).

Par contre, toute une série de décisions venaient approuver la thèse de l'administration. D'abord Marseille, 23 mai 1927 (*R.E.*, 8678). La Compagnie Fraissinet avait procédé à une augmentation de capital par émission d'actions de 500 fr., dont une partie était réservée à titre irréductible aux anciens actionnaires à raison d'une nouvelle pour quatre anciennes, et l'autre partie était faite avec paiement d'une prime importante. En même temps, la Compagnie distribuait à chaque action ancienne la somme de 125 fr., prise sur les réserves. Voici les motifs les plus importants du long jugement, très motivé de Marseille :

« Qu'il s'agit par conséquent de décider si les opérations réalisées par la Compagnie Fraissinet en 1920 (distribution de réserves, augmentation de capital, émission d'actions les unes avec prime, les autres sans prime) ont ou non transformé les actions anciennes au point de les faire considérer comme des actions nouvelles.

« Que cette question constitue surtout et avant tout une question de fait qui doit être résolue d'après les circonstances de l'affaire ;

« Attendu que lorsqu'une société distribue à ses membres des actions libérées au moyen de fonds de réserve, cette distribution peut avoir pour résultat de diminuer la valeur des actions ;

« Mais qu'il n'en est pas de même lorsque les souscripteurs des actions nouvelles doivent verser indépendamment du capital social de celle-ci, une prime en rapport avec la valeur du droit social qu'ils acquièrent ; que, dans ce cas, les actions anciennes ne subissent pas de diminution de valeur ; qu'on doit d'ailleurs s'abstenir de présumer que les actionnaires anciens aient, par une décision bienveillante, consenti à s'infliger à eux-mêmes une partie telle que leurs titres doivent désormais être considérés comme de véritables titres nouveaux ; qu'il appartient, en tout cas, aux sociétés qui prétendent que les droits de leurs membres ont éprouvé une transformation de ce genre, d'en rapporter la preuve.

En même sens, Seine, 1^{er} décembre 1928 (*R.E.*, 8963), très fortement motivé, et toute une série de jugements : Nord (section de Lille, 23 décembre 1927 (*R.E.*, 8754) ; Bouches-du-Rhône (section de Marseille), 17 juillet 1929 (*R.E.*, 9087) Avesnes, 30 juillet 1930 (*R.E.*, 9296) ; Seine, 17 décembre 1931 (*R.E.*, 9867).

La thèse de l'administration fut confirmée par la Cour de cassation, Chambre civile, 20 novembre 1934, Compagnie des chargeurs réunis (*R.E.*, 10295) et Chambre civile, 20 novembre 1934, Compagnie Fraissinet (*R.E.*, 10253), ce dernier confirmant le jugement de Marseille du 23 mai 1927, rapporté plus haut :

« Attendu ... qu'en effet, la loi du 23 juin 1857 donne comme base forfaitaire à la taxe de transmission sur les titres au porteur le cours moyen en bourse durant l'année précédente ; que les fluctuations des cours ne sont à envisager que dans la mesure où elles influent sur la moyenne annuelle.

« Attendu qu'en admettant que durant l'année 1920, les

actions de la Société Fraissinet et C^{ie} aient subi théoriquement une diminution de leurs droits par suite ou de l'augmentation du capital ou de détachement du droit de souscription aux actions nouvelles, ou du prélèvement sur les réserves des sommes distribuées, à titres de dividende, *il n'en résulte nullement que ces actions aient cessé d'être juridiquement les mêmes*; qu'il ne s'ensuit pas davantage que cette prétendue diminution de la valeur mathématique des titres ait influé sur leur valeur négociable seule à envisager pour la liquidation de l'impôt ».

On ne peut manquer de signaler en passant, que la Cour de cassation a bien vu ce qui séparerait la valeur vénale de la valeur mathématique. Mais en tirerait-elle, si l'occasion se présentait, les conséquences nécessaires quant aux méthodes d'évaluation des titres. Probablement non. Elle se contenterait de ce que le jugement prétendit avoir tenu compte de la valeur mathématique sans l'avoir pris pour base de ses calculs, pour accepter une évaluation directe.

Par ailleurs, quant à la question qu'il avait à trancher, cet arrêt est suffisamment explicite pour qu'il n'y ait lieu de le commenter, et la solution qu'il donne nous paraît devoir être approuvée. Elle n'est pas seulement fondée en droit mais aussi conforme à l'esprit de la loi, qui veut pour base d'imposition une valeur moyenne.

Section IV

Sanctions

Le régime des sanctions pour insuffisance, — sanctions des évaluations inexactes, nous le savons — est établi par l'article 10 de la loi du 23 juin 1857 et par l'article 12 du décret du 17 juillet 1857.

« Article 10 de la loi du 23 juin 1857 — Toute contravention aux précédentes dispositions, et à celle des règlements qui seront faits pour leur exécution, est punie d'une amende de cent francs à cinq mille francs, *sans préjudice des peines portées par l'article 39 de la loi du 22 frimaire an VII, pour omission ou insuffisance de déclaration.*

« *Article 12 du décret du 17 juillet 1857. — En cas d'infraction aux dispositions du présent règlement, ou de retard, soit dans le paiement des droits, soit dans le dépôt des états, relevés et déclarations prescrits par les articles précédents, les sociétés, compagnies et entreprises seront passibles de l'amende prononcée par l'article 10 de la loi du 23 juin 1857, sans préjudice des peines portées par l'article 39 de la loi du 22 frimaire an VII, pour omission ou insuffisance de déclaration. En cas d'omission ou d'insuffisance dans les états, relevés, et déclarations, la preuve en sera faite comme en matière d'enregistrement ...* ».

Ainsi, pour l'*insuffisance*, c'est-à-dire pour une estimation inexacte, la loi et le décret de 1857 renvoient à la loi de frimaire :

« *Article 39 de la loi du 22 frimaire an VII. — ... La peine pour les omissions qui seront reconnues avoir été faites dans les déclarations sera d'un droit en sus de celui qui se trouvera dû pour les objets omis, il en sera de même pour les insuffisances constatées dans les estimations des biens déclarés* ».

Mais l'article 39 de la loi de frimaire a été modifié par l'article 12 de la loi du 8 avril 1910 dont le passage, en ce qui concerne les insuffisances, est rédigé comme suit :

« ... La peine pour les omissions qui seraient reconnues avoir été faites dans les déclarations sera d'un droit en sus de celui qui se trouvera dû pour les objets omis. *La peine sera également d'un droit en sus pour les insuffisances constatées dans les estimations des biens déclarés, mais elle ne s'appliquera que lorsque l'insuffisance sera égale ou supérieure à un dixième de la valeur déclarée* ».

Peut-on appliquer ce texte aux insuffisances en matière de droits de transmission sur les valeurs mobilières ? L'administration l'a admis, et la peine du droit en sus n'est applicable aux insuffisances qu'autant qu'elles sont égales ou supérieures au dixième de la valeur déclarée. On justifie cela par un principe de droit pénal ; certes, en droit pénal, tout est de droit étroit. Mais cette règle n'est applicable qu'à l'aggravation des peines. Elle ne s'applique pas à la diminution des peines, et doit être interprétée là au contraire dans un sens large.

La sanction de l'insuffisance s'applique sans conteste

aux *déclarations estimatives*. Mais on ne peut se demander si elle peut s'appliquer aussi aux *titres cotés* qui eux, sont évalués d'après un cours moyen en bourse facilement constatable. M. Allix estime en bonne logique que non, car, pour le cours moyen, il ne saurait y avoir qu'une simple erreur matérielle. Il en tire cette conséquence, que pour ces titres, seul le droit simple sur le complément serait dû.

CHAPITRE II

LE DROIT DE TRANSFERT

D'après le § 1^{er} de l'article 6 de la loi du 23 juin 1857, *le droit de transfert s'applique aux titres nominatifs dont le transfert s'opère obligatoirement par inscription sur les registres de la société*. Car il faut que le fisc puisse en avoir connaissance d'une façon certaine. S'il en est autrement, c'est la taxe annuelle de transmission qui s'applique.

Ce droit est assis sur le *prix* de la négociation. Les textes sont formels à ce sujet « droit de transmission de 20 centimes par 100 fr. de la *valeur négociée* » dit le § 1^{er} de l'article 6 de la loi du 23 juin 1857. De même l'article 2 du décret du 17 juillet 1857 : « ... ce relevé énoncera ... 4^o le *prix de chaque transfert* ».

On comprend tout de suite ce qui sépare la taxe annuelle de transmission du droit de transfert. Le droit de transfert est assis sur le *prix* de l'échange onéreux ; tandis que la taxe annuelle est assise sur la valeur vénale moyenne, c'est-à-dire non pas sur un prix réel mais sur un prix probable moyen.

Deux questions se posent : si le prix semble inférieur à la valeur vénale, doit-on liquider l'impôt sur le prix ou sur la valeur vénale ; s'il est possible pour l'administration de faire liquider l'impôt sur la valeur vénale, qui sera responsable : la société ou le particulier ?

Prix ou valeur vénale

Si le prix indiqué est un *prix mensonger*, il est évidemment possible à l'administration de faire rétablir la vérité ; mais la preuve d'une dissimulation est toujours difficile à

rapporter. Aussi, l'administration a émis récemment la prétention, malgré les textes formels que nous avons rappelés, de faire liquider l'impôt sur la valeur vénale, si le prix lui paraissait inférieur à la valeur vénale. C'est ce qu'elle indique dans sa solution du 11 avril 1928. Voici sa thèse :

L'article 12 du décret du 17 juillet 1857 prévoit pour l'administration le droit de faire, en utilisant les modes de preuve compatibles avec la procédure écrite, la preuve des insuffisances commises « dans les états, relevés et déclarations ». Or ce décret dispose *d'une part* (art. 2) que les sociétés acquittent les droits de transfert et de conversion au vu d'un *relevé* indiquant le prix de chaque transfert et *d'autre part* (art. 5) que pour la taxe de transmission, elles forment un état distinct pour leurs titres au porteur et souscrivent une déclaration estimative pour ceux de ces titres non cotés à la bourse.

Aussi, dès l'instant où l'*article 2 du décret englobe*, pour les soumettre au droit de contrôle de l'administration, les relevés, états et déclarations, on peut considérer que ce droit n'est pas limité aux seuls états, relevés ou déclarations déposés pour la perception de la taxe annuelle de transmission et que l'administration est fondée à y puiser une action en ce qui concerne les prix indiqués pour chaque transfert dans les relevés trimestriels. Le droit de transfert et la taxe de transmission ont la même nature et il est à *présumer* qu'en autorisant la recherche des insuffisances la *loi a entendu viser* l'un et l'autre de ces droits.

Cette argumentation qui repose sur une intention simplement présumée du législateur ne saurait, à notre avis, prévaloir contre les textes formels que nous avons cités. Et c'est d'ailleurs l'opinion de la doctrine en la personne de MM. Allix et Maguéro.

L'administration chercha à faire passer dans la loi son interprétation. Dans le projet de budget de 1929, le gouvernement proposa un texte permettant de relever les *insuffisances de prix* (c'est-à-dire de liquider sur la valeur vénale et non sur le prix, même sincère et véritable) en matière de transferts. Ce texte fut disjoint le 29 décembre 1928. Il n'y a

pas de jurisprudence connue sur la question car celle-ci n'a jamais eu à se prononcer que sur la question des obligations, qu'ont en matière de transfert, les sociétés.

Obligations des sociétés

Le principe est formel : *dès que les sociétés ont indiqué dans le relevé trimestriel le prix stipulé par les parties, l'administration n'est pas à même de les poursuivre en réparation de l'insuffisance commise, si le prix estimé est inférieur à la valeur vénale. L'administration avait admis ce principe dans sa solution du 8 juillet 1902 et la jurisprudence l'a consacré à plusieurs reprises.*

Le Tribunal de Lunéville, le 4 juillet 1895 (*J.E.*, 24982) jugea *qu'une société a du reste rempli toutes les obligations qui lui sont imposées par la loi et le décret de 1857, lorsqu'elle a régulièrement mentionné la cession avec le prix qui s'y trouve indiqué, sur le relevé trimestriel des transferts qu'elle a déposé au bureau du siège social et tenu compte au Trésor, le cas échéant, du droit perçu au moment du transfert d'après les déclarations qui lui ont été fournies par les parties.* Elle ne peut être rendue responsable de l'insuffisance de prix qui a pu être commise par les parties, et c'est dès lors contre ces dernières seules que l'administration est fondée d'agir pour faire la preuve de l'insuffisance et poursuivre le paiement des droits simples et en sus exigibles.

De même le Tribunal de la Seine a jugé le 23 décembre 1933 (*R.E.*, 10220) que la société qui acquitte dans le délai légal le droit dû à l'occasion du transfert des titres nominatifs d'après le prix déclaré par le cédant et le cessionnaire remplit toutes les obligations qui lui incombent et *ne peut être poursuivie* en recouvrement du supplément de droit résultant d'une insuffisance de prix. En outre, *elle n'encourt aucune des pénalités prévues pour les omissions ou insuffisances par l'article 10 de la loi du 23 juin 1857.* La réclamation n'est susceptible d'être valablement adressée qu'au cédant et au cessionnaire, et la société doit être mise hors de cause.

TITRE II

Les droits de succession et de donation sur les valeurs mobilières

Les transmissions de valeurs mobilières à titre gratuit à cause de mort entre vifs ont été soumises à l'impôt de transmission bien avant les cessions entre vifs à titre onéreux, car elles étaient tombées sous le coup des droits de successions et de donations, au même titre que les autres biens meubles. On sait que c'est la loi fondamentale de l'enregistrement du 22 frimaire an VII qui est à la base du droit moderne en cette matière.

Par son article 4, elle dispose :

« Le droit proportionnel est établi pour toute transmission de propriété d'usufruit ou de jouissance de *biens meubles* et immeubles ... par décès ».

Etant donné l'objet de notre étude, il ne nous appartient pas de pousser dans ses détails l'étude de la loi de frimaire et des dispositions qui l'ont modifiée ou complétée. Nous devons en retenir simplement que les valeurs mobilières étaient soumises à l'impôt de succession par la loi de frimaire, à l'exception toutefois des rentes sur l'Etat, soustraites à l'impôt en vertu d'une disposition expresse.

Le législateur est d'ailleurs revenu sur cette exemption et il l'a supprimée par le § 1 de l'article 7 de la loi de finances du 18 mai 1850 :

« Les mutations par décès et les transmissions entre vifs à titre gratuit d'inscriptions sur le grand livre de la dette publique

seront soumises aux droits établis pour les successions ou donations ».

D'autres dispositions législatives sont venues soumettre au même impôt les valeurs étrangères :

« *Article 7* de la loi du 18 mai 1850, alinéa 2. — Il en sera de même des mutations par décès de *fonds publics* et d'actions des compagnies ou sociétés d'industrie et de finances *étrangers*, dépendant d'une succession régie par la loi française, et des transmissions entre vifs à titre gratuit de ces mêmes valeurs au profit d'un Français ».

« *Article 11* de la loi du 13 mai 1863. — Les dispositions de l'article 7 de la loi du 15 mai 1850 sont applicables aux *obligations* des compagnies ou sociétés d'industrie et de finances étrangères ».

« *Article 3* de la loi du 23 août 1871. — Les dispositions de l'article 7 de la loi du 13 mai 1850 concernant les valeurs mobilières étrangères dépendant des successions régies par la loi française, et les transmissions entre vifs à titre gratuit de ces mêmes valeurs au profit d'un Français sont étendues aux créances, parts d'intérêts, obligations des villes, établissements publics et généralement à *toutes les valeurs mobilières étrangères* de quelque nature qu'elles soient ».

« *Article 4* de la loi du 23 août 1871. — Sont assujettis aux droits de mutation par décès les fonds publics, actions, obligations, parts d'intérêts, créances et généralement toutes les valeurs mobilières étrangères, de quelque nature qu'elles soient, dépendant de la succession d'un *étranger domicilié en France* avec ou sans autorisation.

« Il en sera de même des transmissions entre vifs à *titre gratuit* ou à titre onéreux de ces mêmes valeurs lorsqu'elles s'opéreront en France ».

On voit, par là, combien large est le champ d'application des droits de succession et de donation sur les valeurs mobilières.

Pour la liquidation de ces impôts, il y a lieu de distinguer entre les titres cotés, en bourse, en coulisse ou sur une bourse étrangère, et les titres non cotés.

CHAPITRE PREMIER

ÉVALUATION DES TITRES COTÉS

Il importe de distinguer entre les valeurs françaises, d'une part, et les valeurs étrangères et les rentes sur l'Etat français, d'autre part.

Pour les *rentes sur l'Etat français* et les valeurs *mobilières étrangères*, il existe des dispositions législatives spéciales, précisément l'alinéa 3 de l'article 7 de la loi de finances du 18 mai 1850, citée plus haut :

« Le *capital* servant à la liquidation du droit d'enregistrement sera déterminé par le *cours moyen de la bourse au jour de la transmission* ».

Au contraire, pour les *valeurs mobilières françaises*, autres que les rentes sur l'Etat, il n'y a aucune disposition particulière. Dans la loi de frimaire, il est possible de trouver des dispositions spéciales pour l'évaluation de certains biens meubles, tels que les créances, les ventes, etc. (pour s'en tenir à des exemples pris parmi les meubles par détermination de la loi) ; mais il n'en existe aucune concernant les valeurs mobilières. Il en résulte qu'il faut se reporter aux règles générales. Partant, c'est à la *déclaration estimative* qu'il faut s'arrêter. L'administration (Instruction n° 3439 du 27 février 1915) partage cette opinion, et estime que la déclaration estimative est en principe la seule base légale d'évaluation.

Toutefois, il importe de se rendre compte de la nature de la déclaration estimative et de son objet. Les droits d'enregistrement étant assis sur les valeurs, suivant le grand principe de la loi de frimaire, il en résulte que la déclaration estimative ne doit pas être une évaluation fantaisiste, pour

mémoire. Elle doit indiquer la valeur vénale des biens, et d'une façon exacte. Les indications du contribuable ne fournissent pas une base définitive pour la liquidation de l'impôt; elles sont soumises au contrôle de l'administration.

Le but de la déclaration estimative c'est de déterminer la valeur vénale. Pour les titres cotés, on dispose de l'expression la plus valable de la valeur vénale, c'est-à-dire celle qui présente le plus grand degré de probabilité : le cours de la Bourse. On ne saurait laisser ce fait de côté, d'autant plus qu'il est facilement constatable. La jurisprudence et l'administration n'ont heureusement pas manqué de l'admettre. L'administration estime certes que le cours de la Bourse, même au jour de la transmission, n'a que le caractère d'une présomption. Mais il n'y a là qu'une reconnaissance de principes juridiques, et cela n'a pratiquement qu'une importance de forme et de fondement. Car l'administration ajoute (Instruction n° 3439 du 27 février 1915) que *le cours de la Bourse est une présomption d'une telle gravité qu'il constitue une base d'évaluation, sinon légale, du moins certaine et qui s'impose aux redevables et à l'administration.*

La Chambre civile de la Cour de cassation, le 20 février 1883 (Instruction n° 2683 du 10 juin 1883), par un arrêt d'une importance capitale avait abouti à une conclusion identique. A la suite, d'ailleurs, d'un raisonnement dont le fondement ne paraît pas à l'abri de toute critique, car on peut y déceler, une conception assez peu exacte de la déclaration estimative; mais ici, il n'importe :

« Attendu que c'est seulement en l'absence de toute autre base ou moyen d'évaluation que la loi, pour la liquidation du droit proportionnel d'enregistrement, a recours à la déclaration estimative des parties ;

« Attendu que, pour les titres d'actions et autres valeurs mobilières dont le prix varie suivant les fluctuations du marché, c'est *nécessairement* la cote de ces valeurs au cours officiel de la bourse qui fournit à l'administration la base de l'évaluation certaine de l'impôt. »

Il résulte de ceci qu'en pratique, c'est le *cours de la Bourse*

qui sert lui aussi de base de liquidation pour les valeurs mobilières françaises. Cette règle n'a plus été contestée depuis l'arrêt de 1883. Il n'y a donc plus lieu de distinguer, dans la suite des développements entre les différentes catégories de valeurs mobilières. Pour des raisons diverses, elles sont soumises à la même règle : *la base d'évaluation c'est exclusivement et définitivement le cours de la Bourse.*

Il importe de bien préciser le sens exact et la portée de cette règle.

Par cours de la Bourse, l'administration et la jurisprudence visent uniquement la cote des titres dans une bourse officielle, c'est-à-dire au parquet, à Paris ou en province. Il y aura lieu de voir comment on tient compte de la cote en banque ou cote en coulisse et de la cote à l'étranger. Mais, auparavant, il y a lieu de résoudre deux difficultés de détail : que faut-il faire en cas de cotation à la fois à la Bourse de Paris et sur une ou plusieurs bourses de provinces ; que faut-il faire si le titre n'a pas été coté le jour même de la transmission, mais seulement avant ou après.

Cotation à Paris ou sur une bourse départementale. —

On ne trouve, dans les textes, aucune règle pour déterminer le choix qu'il y a lieu de faire entre ces diverses cotations. L'administration estime (Instruction n° 3439 du 27 février 1915) que si les valeurs sont cotées le jour de la transmission dans plusieurs bourses, il appartient aux redevables de choisir entre ces cotations. A moins, ajoute-t-elle, que des circonstances spéciales, telles que l'importance particulière des transactions effectuées dans l'une des bourses sur les valeurs considérées, ou le rapprochement de l'une des bourses du domicile du défunt ou des parties, ne soient une juste cause de préférence pour l'un d'eux.

Nous ne connaissons qu'une seule décision jurisprudentielle, mais elle est beaucoup plus catégorique : on doit imposer sur le cours de la bourse qui est la plus rapprochée du lieu où la succession est ouverte (Lyon, 19 juin 1863, *J.E.*, 17720) :

« Que, dans l'hypothèse, il est bien évident que, si l'héritier avait immédiatement voulu vendre les 1.671 actions, il n'eût pu le faire qu'à la Bourse de Lyon ; tandis que s'il

avait donné ordre de les réaliser à Paris, le moindre retard eût pu, dans certaines circonstances, l'exposer à une perte plus ou moins considérable ».

Titres admis à la cote, mais non cotés (et nulle part) le jour même de la transmission. — L'administration estime, en ce qui concerne les rentes sur l'Etat et les valeurs mobilières étrangères (mais c'est encore plus vrai pour les valeurs françaises pour lesquelles il n'y a pas de texte spécial) que les titres ne peuvent être considérés comme cotés au sens du troisième alinéa de l'article 7 de la loi du 18 mai 1850, et qu'il y a lieu d'appliquer la règle de l'alinéa 4 de cette même loi : c'est-à-dire l'évaluation au moyen d'une *déclaration estimative*. Mais l'administration peut *contrôler* cette évaluation par tous les moyens de preuve à sa disposition. Elle peut invoquer plus particulièrement, à *titre de présomption*, les *cours cotés à des dates suffisamment rapprochées du jour de la transmission* (Instruction n° 3439 du 27 février 1915). Cette thèse est entièrement exacte, et beaucoup plus juridique que la thèse du Tribunal de Marseille, qui aboutit d'ailleurs à des résultats pratiques sensiblement pareils.

Le 30 juillet 1885 (*J.E.*, 22529) le Tribunal de Marseille jugea que l'estimation des parties ne sert de base qu'en l'absence de toute autre base certaine, et qu'il y a lieu de se régler, pour évaluer les titres cotés, sur le cours de la Bourse au jour du décès. Et que si les valeurs considérées n'étaient pas cotées ce jour là, il fallait prendre pour *base* la cote antérieure de quelques jours seulement du décès, surtout si le premier cours coté après le décès n'avait pas été sensiblement différent.

Le même tribunal, le 1^{er} juillet 1886 (*J.E.*, 22793), se basant cette fois sur ce que l'administration a le droit de contrôler une déclaration estimative, jugea que la meilleure manière de contrôler la valeur des titres c'était de consulter la cote officielle, et qu'en conséquence, l'insuffisance de l'évaluation faite par le contribuable était établie par la cote de la Bourse 24 jours avant le décès, surtout si cette cote était confirmée par les cours postérieurs au décès.

Cote en banque. — L'administration admet la cote en

banque, non pas comme une base légale, mais comme une indication certaine de la valeur des titres non cotés à la Bourse, et la considère comme une *base d'évaluation incontestable qui s'impose à elle comme aux contribuables* (Solution du 22 novembre 1887, Rhône ; Solution du 30 novembre 1888, Cher ; Solution du 2 novembre 1890, Loir-et-Cher, Instruction, n° 3947). D'ailleurs, l'administration publie, depuis le 1^{er} janvier 1927, un tableau des cours moyens des valeurs inscrites au marché en banque.

Cote à l'étranger. — L'administration estime que c'est une présomption des plus sérieuses et préférable aux autres (pour les titres non cotés en France, en bourse ou en banque, bien entendu). Pour l'appliquer, il y a lieu de tenir compte du change réel à la date de l'ouverture de la succession. L'administration publie, en annexe au tableau des cours moyens du marché en banque, un tableau des derniers cours pratiqués le dernier jour du mois sur les principales valeurs étrangères négociées à Londres, New-York et Bruxelles, et non cotées en France.

CHAPITRE II

ÉVALUATION DES TITRES NON COTÉS

Pour les titres non cotés, l'alinéa 4 de l'article 7 de la loi du 18 mai 1850, prescrit, relativement aux rentes sur l'Etat et aux valeurs étrangères :

« S'il s'agit de valeurs non cotées à la bourse, le capital sera déterminé par la déclaration estimative des parties conformément à l'article 14 de la loi du 22 frimaire an VII, sauf l'application de l'article 29 de la même loi, si l'estimation est reconnue insuffisante ».

Pour les valeurs mobilières françaises, on a vu que l'impôt était assis sur la *déclaration estimative*.

Cette déclaration estimative est soumise au *droit de contrôle de l'administration*. En cas de litige, c'est aux tribunaux qu'il appartient d'apprécier la force probante des preuves apportées par l'administration. Leur rôle est le même qu'en matière de droits de transmission. C'est du reste leur rôle habituel. Ils peuvent donc adopter soit le chiffre indiqué par le contribuable, soit le chiffre avancé par l'administration, soit fixer eux-mêmes le chiffre à retenir.

Se fondant sur ce que l'article 39 de la loi du 22 frimaire an VII, qui punit les insuffisances, n'a rien précisé quant aux preuves admises, la Cour de cassation, Chambre civile a jugé, le 27 juin 1883 (Instruction n° 2687-11) que la preuve :

« Peut résulter soit des actes des parties ou de leurs ayants cause, soit même de présomptions tirées des faits constants au procès et des actes qui parviennent à la connaissance de l'administration ou que la loi soumet à son droit d'investigation, et qui la mettent ainsi à même d'exercer son droit de contrôle ».

En résumé, les modes de preuve admis sont ceux qui sont conciliables avec la procédure écrite qui est de règle en matière d'enregistrement. C'est un principe général qui a déjà été rappelé.

Lorsqu'on examine avec soin les différents jugements intervenus, on se rend compte de ce que le plus généralement, pour apprécier la valeur vénale des titres, les tribunaux ne font pas état de tel ou tel mode de preuve, mais de l'ensemble des preuves qui leur sont apportées. C'est la suite de ce que, en la matière, les preuves qui leur sont soumises sont le plus souvent et presque exclusivement des présomptions, au sens que la technique juridique donne à ce mot. On sait qu'en droit, les présomptions ne fournissent une preuve susceptible d'être retenue que lorsqu'elles sont graves, précises et concordantes. Les décisions jurisprudentielles suivantes, Cassation, Chambre civile, 10 février 1864 (Instruction n° 2288-V) ; Belfort, 12 novembre 1890 (*J.E.*, 23789) ; Lunéville, 1^{er} août 1895 (*J.E.*, 24878) ; Lunéville, 30 octobre 1897 (*J.E.*, 25588) ; Laon, 5 mars 1903 (*J.E.*, 26637) sont en ce sens.

Il convient d'indiquer les éléments susceptibles d'être pris en considération.

L'administration peut utiliser :

1^o **Des évaluations** fournies pour le paiement des droits de mutation par décès, des estimations contenues dans les partages authentiques ou sous seing privés passés à une époque contemporaine du décès (Belfort, 12 novembre 1890, *J.E.*, 23789 ; Lunéville, 1^{er} août 1895, *J.E.*, 24878 ; Lunéville, 30 octobre 1897, *J.E.*, 25588 ; Laon, 5 mars 1903, *J.E.*, 26637).

2^o **Des déclarations faites** par les sociétés pour le paiement du droit de transmission (Belfort, 12 novembre 1890, *J.E.*, 23789 et les trois autres jugements cités sous 1^o) des déclarations de transfert (Belfort, 12 novembre 1890, *J.E.*, 23789).

Ces deux premières catégories peuvent être considérées comme l'application d'une méthode comparative d'évaluation. Mais, à part les transferts, les bases de comparaison ne sont pas des prix, mais d'autres évaluations. Cela lui

enlève beaucoup de sa valeur. De plus, pour les transferts, il n'y a aucune certitude, on le sait, quant à la sincérité de la déclaration du prix faite par les parties. Aussi, il ne faut pas manquer de relever qu'il y a une tendance nette dans la jurisprudence et plus encore dans l'administration à accorder beaucoup plus de faveur aux présomptions tirées de la situation de la société émettrice des titres, c'est-à-dire à une évaluation directe. On a déjà noté cette tendance dans le domaine des droits de transmission.

3^o **Dividendes distribués et état de la société** (Belfort, 12 novembre 1890, *J.E.*, 23789) et les trois autres jugements cités sous 1^o) L'administration utilise, pour cela, les procès-verbaux des assemblées générales et les bilans. Elle se base notamment, pour procéder aux évaluations, sur les dividendes distribués et le montant des réserves. On peut se reporter, à ce sujet, à ce que nous avons vu pour la taxe annuelle de transmission où l'on applique des procédés analogues. On ne doit pas oublier les réserves que nous avons du faire sur cette méthode d'évaluation qui n'aboutit nullement à la détermination d'une valeur vénale, c'est-à-dire d'un prix probable, mais à une valeur raisonnée, c'est-à-dire à une vue de l'esprit d'ordre théorique.

En général, la jurisprudence se décide *en fonction de tous les éléments* et cherche à faire une appréciation moyenne, entre les prétentions souvent abusives du fisc et les déclarations amoindries des contribuables. Autant qu'il a pu nous en sembler, elle fait preuve de pas mal de jugement dans une matière où il est impossible de parler sérieusement de valeur vénale, tant la conjecture est aléatoire ici.

Cependant, il y a lieu de relever, à part, deux arrêts qui montrent une tendance à un exclusivisme des plus critiquables.

Le Tribunal de Versailles (15 mars 1870, *J.E.*, 18875) a estimé que la valeur des titres était suffisamment prouvée par le revenu qu'ils rapportaient : il faisait état de l'inventaire notarié de la succession qui indiquait que les actions produisaient 25 fr. par titre et donnaient droit en plus à des dividendes (on sait que l'intérêt des actions n'est qu'une forme de dividende).

Le Tribunal de Lons-le-Saunier (14 mars 1933, *R.E.*, 9986) a jugé qu'à défaut d'éléments certains (mais il n'y en a aucun en cette matière) il y a lieu d'attribuer à chaque action sa valeur mathématique obtenue en divisant l'actif net de la société résultant du bilan de l'année du décès par le nombre d'actions. Ce tribunal entendait, par actif net, l'actif brut sous déduction du passif envers les tiers.

On sait, par la critique que nous en avons faite, que ces dernières méthodes ne fournissent aucune expression acceptable de la valeur vénale. Mais il y aura lieu de se demander dans notre appréciation d'ensemble, de quelle manière on pourrait obtenir une base convenable de liquidation, étant donné, il importe de le reconnaître, que pour les titres non cotés la notion de valeur vénale ne correspond à aucune conjecture un peu précise.

CHAPITRE III

LE RÉGIME DES SANCTIONS

Les sanctions applicables aux évaluations reconnues inexactes ce sont les sanctions pour insuffisance. L'insuffisance c'est la sanction spéciale à la mauvaise résolution du problème de la détermination de la valeur vénale, c'est-à-dire à une résolution qui est déclarée mauvaise par qui de droit.

Il est souvent difficile, en pratique, de distinguer l'insuffisance de l'omission. Par insuffisance, on entend le fait, pour le déclarant, d'avoir assigné à tel ou tel bien déclaré une estimation inférieure à celle qu'il comportait. L'insuffisance, étant donné son caractère, ne devrait jouer que pour les évaluations de titres non cotés, les évaluations inexactes de titres cotés constituant plutôt des erreurs matérielles. Cependant l'administration a considéré qu'il y avait insuffisance, pour des valeurs cotées à la Bourse, quand les parties indiquaient un cours inférieur au cours réel (Solutions des 22 septembre 1873 et 13 juillet 1879).

La peine pour insuffisance est fixée par l'article 12 de la loi du 8 avril 1910, modifiant l'article 39 de la loi du 22 frimaire an VII :

« L'article 39 de la loi du 22 frimaire an VII est modifié ainsi qu'il suit :

« Les héritiers, donataires ou légataires...

« La peine pour les *omissions* qui seront *reconnues* avoir été faites dans les déclarations sera d'un droit en sus de celui qui se trouvera dû pour les objets omis. *La peine sera égale-ment d'un droit en sus pour les insuffisances constatées dans les estimations des biens déclarés, mais elle ne s'appliquera que lorsque l'insuffisance sera égale ou supérieure à un dixième de la valeur déclarée...* ».

Ainsi, en cas d'insuffisance reconnue égale ou supérieure à un dixième de la valeur déclarée, le contribuable a à payer, en plus du complément de droit simple, une peine de un droit en sus, qui porte seulement, bien entendu, sur le montant de l'insuffisance. C'est une sanction rigoureuse, étant donné l'impossibilité d'une évaluation sérieuse de la valeur vénale des titres non cotés.

TITRE III

Appréciation critique

Il est nécessaire de reprendre, en un résumé condensé, les caractéristiques générales des règles de liquidation applicables aux droits de transmission, de succession et de donation sur les valeurs mobilières, pour en tracer une vue d'ensemble.

Dans les droits de transmission, il convient de noter la place à part qu'occupe le *droit de transfert* sur les titres nominatifs, qui est soumis à des règles tout à fait particulières et qui lui sont propres. L'impôt est liquidé sur le *prix* même du transfert, tel qu'il est déclaré par les parties, et définitivement. L'administration n'a pas le droit de critiquer ce prix par une évaluation vénale, même pour les titres cotés.

Au contraire, la taxe annuelle de transmission, les droits de succession et de donation obéissent à des règles qui ont beaucoup d'analogie entre elles, voire même souvent de similitude. Il convient d'ailleurs de ne pas perdre de vue que les opérations et mutations soumises à ces droits ne donnent pas lieu à des prix, et qu'elles ne peuvent en conséquence être taxées qu'au moyen d'évaluations.

Comme il n'est pas possible de suivre les mutations de titres au porteur, ceux-ci sont soumis à une *taxe annuelle de transmission*, payable trimestriellement. Pour les titres cotés (par titres cotés nous entendons non seulement les titres cotés au parquet en France, mais aussi les titres cotés

en coulisse en France et les titres cotés sur une bourse étrangère) la taxe est liquidée (soit à titre de base légale, soit à titre de déclaration estimative) sur le *cours moyen* pendant l'année précédant chaque échéance trimestrielle, et cela d'une façon définitive. Par cette expression nous entendons que ce cours moyen s'impose à la fois aux parties et à l'administration. Pour les titres non cotés, la taxe est liquidée sur une évaluation de la *valeur vénale moyenne* pendant l'année précédant l'échéance trimestrielle, évaluation soumise au droit de contrôle de l'administration.

Les *droits de succession et de donation* sont liquidés pour les titres cotés, sur le *cours au jour de la transmission*, d'une façon définitive, et à défaut de cours ce jour-là, pratiquement sur la base du cours d'un jour proche ; pour les titres non cotés, sur une *évaluation de la valeur vénale* à l'époque de la transmission, évaluation soumise au droit de contrôle de l'administration.

L'exercice du droit de contrôle et le régime des sanctions sont les mêmes pour la taxe annuelle de transmission, les droits de succession et de donation. On sait que l'administration est admise à critiquer par les moyens de preuve compatibles avec la procédure écrite et notamment par des présomptions, les évaluations vénales résultant des déclarations des parties, et qu'il appartient aux tribunaux, en cas de litige, de se prononcer sur la valeur des preuves présentées par l'administration et d'arrêter eux-mêmes le chiffre qui leur paraît le plus exact pour la liquidation des droits.

En cas d'insuffisance (c'est-à-dire d'évaluation vénale inexacte) égale ou supérieure au dixième de la valeur déclarée, les débiteurs de l'impôt ont à payer, en plus du complément de droit, un droit en sus, à titre de pénalité, sur le supplément de l'évaluation.

Tels sont les traits caractéristiques du régime actuel. Il y a lieu de se demander s'il convient de les approuver et s'il ne serait pas nécessaire d'apporter des modifications à certains d'entre eux. Trois ordres d'idées nous serviront à guider nos appréciations. Tout d'abord, il existe une diffé-

rence capitale entre les titres cotés et les titres non cotés. Les premiers ont un cours, variable évidemment dans le temps, mais facilement constatable. Les titres non cotés au contraire ne donnent lieu le plus généralement qu'à des transactions isolées, ils n'ont pas de cours ; ils ne sont soumis qu'à des appréciations individuelles sans que se forme à leur sujet une opinion commune, et la conjecture de leur valeur vénale, c'est-à-dire de leur prix probable est une entreprise si hasardée qu'elle ne saurait aboutir qu'à des résultats aléatoires et par trop incertains. C'est même tout autre chose qu'un problème de méthodes d'évaluation. Il en résulte que pour les titres non cotés, il faut à notre avis, chercher une base de liquidation autre que la valeur vénale, puisque celle-ci est une notion par trop insaisissable en ce domaine. C'est qu'il importe d'asseoir les impôts sur des bases aussi peu susceptibles que possible de prêter à discussions, et à litiges et qu'il convient de réduire le contentieux. Mais, dans cette recherche, il faut songer à tenir compte, de plus, du fait que les droits de transmission sont d'un taux moins élevé que les droits de succession et de donation, quoique encore fort lourds.

On comprend que pour la taxe annuelle de transmission le droit de conversion, les droits de successions et de donation, — nous verrons à part le droit de transfert, — les règles relatives aux titres cotés ont notre approbation, mais qu'il n'en est pas de même pour celles concernant les titres non cotés et que nous avons à rechercher quelles réformes seraient les plus souhaitables.

L'un des facteurs qui incontestablement font désirer la possession des valeurs mobilières, c'est le revenu qu'elles procurent. Ce n'est certes qu'un des facteurs du fondement de leur valeur, mais un des facteurs importants et qui a l'avantage d'être facilement constatable. Nous pensons que ce facteur pourrait fournir une base raisonnable et acceptable pour l'évaluation des titres non cotés. Si on l'adoptait, il y aurait lieu de distinguer entre les titres qui ont donné des dividendes ou des revenus pendant l'année précédant l'échéance trimestrielle, pour la taxe annuelle de transmis-

sion, pendant l'année précédant la date de la transmission ou de l'opération pour les droits de succession, de donation, d'une part, et d'autre part, les titres qui n'ont pas donné de dividendes ou de revenus pendant les périodes précitées.

Pour les titres distribuant des dividendes ou des revenus, nous croyons que la meilleure base d'évaluation serait fournie par la valeur obtenue en capitalisant le dividende ou le revenu distribué à un taux forfaitaire, au denier 20 ou 25 par exemple (ce qui correspond à un taux d'intérêt à fixer par la loi entre 5 et 7%). Pour les droits de successions et de donations (mais pas pour la taxe annuelle de transmission) le contribuable aurait le droit de demander l'imposition sur la valeur vénale, en rapportant la preuve que celle-ci est inférieure à la valeur obtenue par la capitalisation des distributions.

Pour les titres qui n'auraient pas distribué de dividendes ou de revenus pendant l'année précédant la transmission ou l'échéance trimestrielle de la taxe annuelle, l'impôt pourrait être liquidé sur la valeur nominale, mais le contribuable aurait le droit de demander l'imposition sur la valeur vénale, en rapportant la preuve que celle-ci est inférieure à la valeur nominale. Pour les droits de successions et de donations l'administration serait admise à critiquer l'estimation à la valeur nominale, mais exclusivement au moyen d'indications tirées de la méthode comparative, c'est-à-dire de prix ou bien d'évaluations émanant de contribuables, et se rapportant à une époque voisine de la transmission. Toutefois, la modification d'estimation qui en résulterait ne donnerait lieu à aucune pénalité mais simplement à la perception du droit simple sur le complément.

Le régime actuel de la liquidation du droit de transfert ne saurait être critiqué par les contribuables. Mais on ne peut s'empêcher de reconnaître qu'il laisse l'administration démunie de tout droit de contrôle. Aussi, il serait peut-être utile, pour défendre les intérêts du Trésor, de modifier le mode de liquidation en ce qui concerne les titres cotés. Pour eux, l'administration devrait avoir le droit de demander l'imposition sur base du cours coté le jour de la transmission, à moins que le contribuable ne rapporte la preuve

que le prix déclaré par lui est le prix exact et sincère de la transmission. Il serait permis aussi à l'administration de faire état, à défaut de cours coté le jour de la transmission, de cours cotés à une date rapprochée du jour de cette transmission. La différence d'évaluation n'entraînerait de pénalité, en sus du complément de droit simple qui va de soi, que lorsqu'elle serait égale ou supérieure à 20 % du prix déclaré.

Vu, le Doyen,
Edgard ALLIX.

Vu, le Président de la Thèse,
Edgard ALLIX.

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris.
G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

I. — PRINCIPES ÉCONOMIQUES

- AUPETIT (Albert). — *Essai sur la théorie générale de la monnaie*.
- BOVIN (Pierre). — *Le prix normal. Essai sur la lutte contre les crises économiques et la spéculation illicite*. Paris, 1924.
- GOURNOT (A.). — *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*, Paris, 1838.
- FISCHER (Irving). — *Recherches mathématiques sur la théorie de la valeur et des prix*, traduit par J. Moret, Paris, 1917.
- JOUET (L.). — *Principes économiques applicables à la détermination des valeurs vénales*, Thèse, Paris, 1936.
- MARSHALL (Alfred). — *Principes d'économie politique*. Traduit par Sauvaire Jourdan, Paris, 1907-1909.
- PANTALEONI (M.). — *Alcune osservazioni sulle attribuzioni di valori in assenza di formazioni di prezzi di mercato* (in : *Scritti vari di economia*). Milan, 1909.
- REBOUD (P.). — *Précis d'économie politique* (4^e éd.), Paris, 1934.
- SMITH (Adam). — *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Trad. Garnier. Paris, 1843.

II. — DOCUMENTATION FISCALE ET COMMERCIALE

- ALLIX (E.). — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 6^e éd., Paris, 1931.
- ALLIX (E.) et LECERCLÉ (M.). — *Les droits d'enregistrement. Traité théorique et pratique*, t. I (principes généraux), Paris, 1933.
- BOUQUIER (L.). — *Le régime fiscal des successions en France*, thèse, Aix, 1903.
- BOURÇOIS (M.). — *De l'évaluation de la propriété immobilière en vue de la liquidation et du paiement des droits de mutation par successions, donations et échanges. Etude de la loi du 27 mai 1918*, thèse, Rennes, 1921.
- BRUNSCHWIG (R.). — *L'évolution récente du régime fiscal des successions*. Thèse, Nancy 1919.
- CAZIOT (P.). — *Expertises rurales et forestières : Traité pratique d'estimation de la propriété rurale*, 2^e éd., Paris, 1924.
- CHAMPIONNIÈRE et RIGAUD. — *Traité des droits d'enregistrement, de timbre et d'hypothèques et des contraventions à la loi du 25 ventôse, an XI, suivi d'un dictionnaire analytique au moyen duquel on retrouve facilement toutes les lois, décrets, avis du Conseil d'Etat, décisions judiciaires ou administratives et questions que contient ce traité*, Paris, 1835.
- CHARPENTIER (J.). — *Etude juridique sur le bilan dans les sociétés par actions*, thèse, Paris, 1906.

- CHARPENTIER (J.) et HAMELIN (J.). — *Traité pratique des bilans et inventaires*, Paris, 1933.
- CHAVENEAU (J.). — *Les bilans. Etablissement et vérification aux points de vue commercial, industriel et fiscal*, Paris, 1920.
- COLOMBANI (Paul). — *La question de l'évaluation de la propriété foncière dans l'impôt sur les mutations par décès*, thèse, Paris, 1908.
- DEMANTE (G.). — *Principes de l'enregistrement en forme de commentaire de la loi du 22 frimaire an VII*. Paris, 1888-1890.
- Dictionnaire des droits d'enregistrement, de timbre, de greffe et d'hypothèque*, par les rédacteurs du *Journal de l'Enregistrement et des Domaines*. 4^e édit., Paris, 1907.
- DUBLINEAU (E.). — *Traité théorique et pratique de l'enregistrement*, 4^e édit., Paris, 1932.
- ESCARRA (J.). — *Principes de droit commercial*, t. I, Paris, 1934.
- FAIN (B.), FAURE (V.), PINOTEAU (R.). — *Comment évaluer les fonds de commerce et les entreprises industrielles*, Paris, 1935.
- FROGER (P.). — *Insuffisances et dissimulations de prix dans les ventes d'immeubles*, thèse, Paris, 1932.
- GARNIER (M.). — *Répertoire général et raisonné de l'enregistrement, des contributions directes, des domaines, du timbre et des hypothèques*, 9^e édit., Paris 1927.
- GÉRAUD (Ch.). — *Dictionnaire de la perception des droits d'enregistrement, d'hypothèque, de timbre, de transmission et de la taxe sur le revenu*, Paris, 1880.
- JOLY (A.). — *Le régime fiscal de la donation entre vifs*, thèse, Paris, 1929.
- MAQUERO (Ed.), TASSAIN (Ed.), MOLAS (E.). — *Traité alphabétique des droits d'enregistrement, de timbre et d'hypothèques*, 3^e édit., Paris, 1927-1931.
- MALEPRADE (A.). — *Du droit de mutation sur les ventes d'immeubles*, thèse, Toulouse, 1908.
- MALLARD (L.). — *Traité complet de l'expertise judiciaire*, 5^e édit., Paris, 1927.
- NAQUET (E.). — *Traité théorique et pratique des droits d'enregistrement*, 2^e édit., Paris, 1899.
- PILON (E.). — *Principes et technique des droits d'enregistrement*, t. I (Les Principes), Paris, 1929.
- ROCHE (G.). — *De la relativité des bilans*, thèse, Grenoble, 1932.
- SEVENÉ (E.). — *L'impôt sur les successions*, thèse, Montpellier, 1900.
- THIERRIAT (A.). — *L'impôt des successions. La lutte contre la fraude, par les dérogations au droit civil et les présomptions légales*, thèse, Dijon, 1931.
- WAHL (A.). — *Traité de droit fiscal*, t. I et II (Enregistrement), Paris, 1902-1905.
- WEYMULLER (J.). — *Bilan commercial et bilan fiscal*, thèse, Paris, 1932.

III. — REVUES

- Instructions générales et circulaires de M. le Directeur général de l'enregistrement, des domaines et du timbre.*
- Journal de l'enregistrement.*
- Journal des sociétés civiles et commerciales.*
- Revue de l'enregistrement, des hypothèques, du timbre et du domaine.*
- Revue des impôts sur le commerce et l'industrie.*
- Revue politique et parlementaire.*
- Revue des sociétés.*

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
--------------------	---

PREMIERE PARTIE

LA NOTION ÉCONOMIQUE DE VALEUR VÉNALE

CHAPITRE PREMIER. — <i>Le prix</i>	4
Identité de la notion de valeur et de la notion de prix	4
Prix et marché	6
CHAPITRE II. — <i>La valeur vénale</i>	8
Définition de la valeur vénale	8
Valeur vénale et échange	8

DEUXIEME PARTIE

LES DROITS D'ENREGISTREMENT SUR LES MUTATIONS IMMOBILIÈRES

CHAPITRE PREMIER. — <i>Le champ d'application du système de la valeur vénale</i>	15
Section I. — La loi de frimaire	15
Section II. — Extension du champ d'application entre l'an VII et 1918 ..	16
Section III. — Loi du 27 mai 1918	19
Section IV. — Nouvelle extension du champ d'application	20
Section V. — Champ d'application actuel	21
CHAPITRE II. — <i>La notion fiscale de valeur vénale</i>	23
Section I. — Dispositions législatives	23
Section II. — Le prix base exclusive de liquidation de l'impôt	28
I. La théorie jurisprudentielle des ventes judiciaires	28
Les adjudications judiciaires	28
Les adjudications par devant notaire	33
II. La théorie législative du prix d'adjudication	36
III. Immeubles situés en pays étranger ou dans les colonies françaises dans lesquels le droit d'enregistrement n'est pas établi	41
Section III. — La valeur vénale	42
I. La thèse de l'administration	42
II. La jurisprudence	43
III. La doctrine	48
CHAPITRE III. — <i>La détermination de la valeur vénale</i>	54
Section I. — Dispositions législatives	54

<i>Section II. — L'expertise</i>	57
I. Droit de demander l'expertise	58
II. Pouvoirs du tribunal quant aux résultats de l'expertise	58
III. La contre-expertise de la loi de 1925	67
<i>Section III. — Règles d'évaluation posées par la jurisprudence</i>	68
<i>Section IV. — Méthodes d'évaluation utilisées par les experts</i>	77
Sous-section I. — Evaluation des immeubles	77
Sous-section II. — Evaluation des fonds de commerce	83
CHAPITRE IV. — Le régime des sanctions	86
<i>Section I. — Insuffisance</i>	86
<i>Section II. — Dissimulation</i>	100
<i>Section III. — Combinaison du système des pénalités pour insuffisance avec le système des pénalités pour dissimulation</i>	101
CHAPITRE V. — Appréciation critique	103
<i>Section I. — Capitalisation du revenu et valeur vénale</i>	103
<i>Section II. — Réformes proposées</i>	103

TROISIEME PARTIE LES DROITS DE TRANSMISSION DE SUCCESSION ET DE DONATION SUR LES VALEURS MOBILIÈRES

TITRE I. — LES DROITS DE TRANSMISSION SUR LES VALEURS MOBILIÈRES	115
CHAPITRE PREMIER. — La taxe annuelle de transmission	117
<i>Section I. — Evaluation des titres cotés à la bourse</i>	119
<i>Section II. — Evaluation des titres non cotés à la bourse</i>	121
Droit de contrôle de l'administration . Fondement	122
Rôle du tribunal	123
Méthodes d'évaluation de la jurisprudence	124
<i>Section III. — Titres ayant moins d'un an d'existence et titres ayant fait l'objet de modifications</i>	135
<i>Section IV. — Sanctions</i>	140
CHAPITRE II. — Le droit de transfert	143
1° Prix ou valeur vénale	143
2° Obligations des sociétés	145
TITRE II. — LES DROITS DE SUCCESSION ET DE DONATION SUR LES VALEURS MOBILIÈRES	146
CHAPITRE PREMIER. — Evaluation des titres cotés	147
CHAPITRE II. — Evaluation des titres non cotés	153
CHAPITRE III. — Le régime des sanctions	157
TITRE III. — APPRÉCIATION CRITIQUE	159
BIBLIOGRAPHIE	165

